

I. MODERN TÜRKİYE YÖNETSEL YAPISINDA FRANSA MODELİ .....	2
II. TOPLUMSAL-İKTİSADİ GÖSTERGELER .....	7
III. SİYASAL ÖZELLİK: ÖLÇÜLÜ PARLAMENTARİZM – ÇATIŞMALI TOPLUMSAL YAPI .....	13
IV. HUKUKSAL ÖZELLİK: İDARE HUKUKU (LE DROIT ADMINISTRATIF) .....	19
A. İdarenin Adliyeden Ayrılması İlkesi: İdari Yargının Doğuşu .....	20
B. İdarenin Hukukla kavranması: Geniş Kapsamlı Bir İdare Hukuku .....	27
V. YÖNETSEL ÖRGÜTLENME .....	28
A. Temel İlkeler: Tekçi devlet – Özeksizleştirilmiş Örgütlenme – Yetki Genişliği .....	28
B. Merkezi İdare .....	30
C. Yetki Genişliğine Konu Olan Devlet Hizmetleri .....	31
D. Ülkesel Yönetimler (Les collectivités territoriales) .....	35
1. Belediye (La commune) .....	35
2. İl Özel İdaresi (Le département) .....	36
3. Ülkesel Yönetim Birimi Olarak Bölge .....	36
4. Özel Statülü Ülkesel Yönetimler: Paris .....	37
E. Bağımsız İdari Otoriteler .....	40
VI. KAMU GÖREVLİLERİ (LA FONCTION PUBLIQUE) .....	41
1. Temel Yapı .....	41
2. Kamu Görevlileri Sistemin Kurucu Özellikleri .....	48
3. Memuriyet Sınıfları (corps) ve Önemli Memuriyet Sınıfları (grands corps de l'Etat) .....	50
4. Göreve Alma .....	51
5. Hak ve Yükümlülükler: Katılım, Sendikal Örgütlenme ve Grev Hakkı .....	52
VII. AVRUPA BİRLİĞİ ve FRANSIZ İDARESİ .....	53
VIII. ÖZELLEŞTİRME .....	55
IX. 2003 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ: ÖZEKSİZLEŞTİRİLMİŞ CUMHURİYET .....	58

## FRANSA

Onur KARAHANOGULLARI\*\*

### I. MODERN TÜRKİYE YÖNETSEL YAPISINDA FRANSA MODELİ

Karşılaştırmalı kamu yönetimi çalışmalarında, karşılaştırma konusu ülkenin seçilme nedeni belirtilmelidir. Neden Fransa incelenmektedir? Neden Malezya, Tayland veya Lüksemburg değil de Fransa, Türk kamu öğrencilerine tanıtılmaktadır. Bu tamamen rasgele veya keyfi bir seçim midir?

Bu soruların yanıtı, basitçe, “Fransa *belli başlı* gelişmiş kapitalist ülkelerden ve Fransız yönetim sistemi de modern yönetim aygıtlarından biridir, bu nedenle Türk öğrencisine tanıtılma ihtiyacı duyulmaktadır” şeklinde olabilir. Ancak bu yanıt, karşılaştırmalı kamu yönetimi disiplindeki seçişleri yeterince açıklayamayacak bir genelliktir.

Bu temel soru, karşılaştırmalı kamu yönetimi nedir sorusuyla aynı bağlamda yer almaktadır.

Karşılaştırmalı kamu yönetimi (KKY) disiplini için karşılaştırma nesnesinden (konusundan) ziyade karşılaştıran özne önem kazanmaktadır.

KKY disiplininin kuruluş dönemi, 1945 sonrasının (ki bu dönem gerçekte yönetim biliminin de kuruluş dönemidir) “kalkınma idaresi” anlayışı dönemidir. ABD önceliğinde, uluslararası kuruluşlar aracılığıyla, az gelişmiş ülkeleri “kalkındırma-modernleştirme” hareketinin, önemli araçlarından biridir KKY disiplini. Yüzyılın sonunda da aynı merkezlerin, kalkınma iktisadını/idaresini geride bırakarak hayata geçirmeye çalıştığı “idari reform” hareketinin önemli araçlarından biridir KKY disiplini. Karşılaştırma ihtiyacını duyan ve bunu gerçekleştiren, bir dış öznedir. Kamunun örgütlemesi için “doğru” ve “evrensel” olduğu düşünülen kalıpların somut olarak uygulanabilmesi için tek tek ülkelerin tanınması gerekmektedir. Amaç kalkınmacı veya reformcu idare kalıplarının, tekil ülkelerde, en az pürüz ve sapmayla uygulanmasıdır. Gerekli olan tanıma çalışması, uluslararası örgütler bünyesinde gerçekleştirilen çalışmalarla veya uluslararası akademik camianın çalışmalarıyla gerçekleştirilir. Gerçekte bir “veri toplama çabası” söz konusudur. Karşılaştırma hedefi bulunmamaktadır. Ya da daha doğru anlatımla, bir ülkenin yönetim sistemi bir diğer ülkenin yönetim sistemi ile karşılaştırılmamakta; tekil ülkelerin yönetim sistemleri, merkez ülkelerin ağırlıkta olduğu uluslararası “kolektif” yapılarda üretilen, küresel kapitalizmin ihtiyaçlarıyla uyumlu, yönetim kalıplarıyla karşılaştırılmaktadır. Böyle bir çabanın ve hedefin, bir akademik disiplin üretmesi mümkün değildir. Nitekim, karşılaştırmalı kamu yönetimi alanında yaşanan belirsizlik de bunu göstermektedir. KKY disiplininin ilgi alanı ve araçlarına ilişkin tartışmalar hangi konuları hangi araçlarla karşılaştırsak ölçülebilir sonuçlara varırız tartışmasından öteye gitmemiştir. Amaç, merkezde üretilen kalıpların uygulanabilmesi için, ölçülebilir, nesnel ve güvenilir verilerin toplanmasıdır. Bu bağlamdan kopamayan yabancı ve yerli çalışmaların “karşılaştırmalı kamu yönetimi” çalışmaları olarak değerlendirilmesi söz konusu değildir. Karşılaştırmalı kamu yönetiminden ziyade bir “kamu yönetimi oryantalizmi”nden söz edilebilir. Ülkeleri dışarıdan inceleyenler için oryantalist eleştirisi bir bilimsel eksiklik olarak değerlendirilebilirken; kendi ülkesine oryantalist gözlüklerle bakarak çalışma yapanlar için “kınanması gereken bir kusur”dur.

Karşılaştırmalı kamu yönetiminin öznesini, dışardan içeriye taşıdığımızda daha sağlıklı sonuçlara ulaşmamız mümkün olabilir. Bir ülkenin kamu yönetimi ve bu kamu yönetimini inceleyen bilim insanları, kendi sistemleri üzerindeki, tarihsel veya güncel dış etkileri araştırmak için, değişik

---

\*\* Doç. Dr., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi. karahan@politics.ankara.edu.tr

ülkelerde geliştirilen yeni yönetim tekniklerinden yararlanmak için, karşılaşılan sorunların daha önce başka sistemlerde yaşanıp yaşanmadığını araştırmak ve buralarda bulunan çözümlerden yararlanmak için yabancı yönetim sistemleri üzerinde çalışabilirler. Ancak bu durumda, gerçek bir karşılaştırmalı kamu yönetiminden söz edilebilir. Bir ulusal kamu yönetimi ve ilgili bilim insanları, belirttiğimiz amaçlarla, kendi yönetim yapısını, yabancı yapılarla ve yabancı yönetim yapılarını da kendi içinde karşılaştırmaktadır.

Bu noktada, hangi yabancı yönetim yapılarının karşılaştırmaya esas alınacağı sorusu daha kolay yanıtlanabilir. Yukarıda eleştirdiğimiz yaklaşımda, merkezde üretilen kalıplara göre dönüştürülmesi istenen kamu yönetimlerinin hepsi inceleme konusu olabilirken, ikinci yaklaşımda, daha sınırlı bir inceleme alanı söz konusu olacaktır. Üç ihtimal ortaya çıkabilir: İlk olarak, ülkenin yönetsel yapısının geliştirilmesinde, çeşitli nedenlerle bir başka ülkenin yönetsel yapısı örnek alınmış olabilir. Yönetsel kurumlar, kavramlar ve hukuksal yapının yakınlık gösterdiği bu “model (kaynak)” ülke yönetsel sisteminin incelenmesi mümkündür. İkinci olarak, bir model/kaynak olma nedeninden kaynaklanmasa da çeşitli ülkelerin yönetsel sistemleri arasında benzerlikler bulunabilir. Örneğin, yapısal uyarlama politikalarını hayata geçirmiş bir üçüncü dünya ülkesi, bu politikaları uygulama bakımından henüz başlarda olan bir ülkeye sonuçların gözlenmesi için örnek teşkil edebilir. Bu iki olasılıkta da bir “benzerlik durumu” söz konusudur. İlkinde, tarihsel/yapısal bir benzerlikten ikincisinde ise daha olumsal (tesadüfi) bir benzerlikten söz edilebilir. Üçüncü ihtimal, dünyada “temel yönetsel sistemlerin (geleneklerin)” varlığını kabul etmek ve bu sistemleri tanımak amacıyla, temel sistemlerin (geleneklerin) somutlaştığı örnek ülkeleri incelemektir.

Bu kapsamda Fransa kamu yönetimi sisteminin incelenmesi, söz konusu üç ihtimali de karşılayacak niteliktedir. Osmanlı modernleşirmesi ve Cumhuriyet Devrimi dönüşümlerinde Fransa, Türk kamu yönetiminin örgütlenmesinde belli oranda örneklik etmiştir. Bu örneklikten kaynaklanan benzerlikler günümüzde de sürmektedir. Bu noktalara aşağıda değineceğiz. Ayrıca Fransa kamu yönetimi, dünyadaki temel yönetim sistemlerinden birini oluşturmaktadır.

Temel yönetim sistemlerini (ailelerini) saptamak konusunda çeşitli kategoriler benimsenebilir. Dünya ölçeğinde sınırlamalar da getirilebilir. Örneğin, Batı Avrupa ile Kuzey Amerika esas alınarak dört temel kamu yönetimi geleneği saptanmaktadır<sup>1</sup>: 1) Anglo-Sakson (minimal devlet), 2) Kıta Avrupası: Alman (organist), 3) Kıta Avrupası: Fransız (Napolyoncu), 4) İskandinav (Anglo-Sakson ve Alman karması).

Bu dört gelenek arasında en temel farkın, Anglo-Sakson idari gelenek ile Kıta Avrupası’nda geçerli olan idari gelenek arasında bulunduğu kabul edilmektedir. İlkinde devlet, hukuksal bir varlık olarak kabul edilmez “hükümet”ten bahsedilirken ikincisinde devlet, hukuksal ilişkilere girebilen bir hukuksal varlıktır (hatta Fransa ve Türkiye’de devlete tüzelkişilik atfedilir). Elbette, İngiltere’de Taç (Crown) ve ABD’de Anayasa, hükümetleri aşan bir devlet sürekliliğine atıf yapmaktadır, ancak bu, iki sistem arasındaki farkı ortadan kaldırmayacak denli zayıftır.<sup>2</sup>

Bu dörtlü ayrımlamada, Fransız idare geleneğini tanımlamak için Napolyoncu nitelemesi yapılmaktadır. Devrimin ve Devrim öncesi Eski Rejim’in yönetim yapısı üzerindeki etkilerinin gözardı edildiği izlenimi doğurduğu için bu adlandırma yerinde değildir.

Bu dörtlü ayrımı kullananlara göre, Fransız Napolyoncu Devlet geleneği, devlete birlik ve bölünmezlik özellikleri atfetmektedir. Toplumsal parçalanmışlığı aşarak ulus inşa etme projesinin bir parçası olarak gelişmiştir. Bu nedenle benzer amaçları taşıyan birçok üçüncü dünya ülkesine de örneklik etmiştir. Napolyoncu yönetim anlayışı, aşırı merkezileşmiş bir yapıyı varsaymaktadır. Özellikle illerde valiler aracılığıyla tüm ülke çapında siyasal/yönetsel yeknesaklık sağlanmaktadır. Fransız sisteminin önemli bir özelliği de, yönetimin tüm işleyişinin hukuksal çerçeve içine oturtulmuş olmasıdır (idare hukuku).<sup>3</sup>

### **Çizelge 1: Dört Temel Devlet Geleneğinin Özellikleri<sup>4</sup>**

<sup>1</sup> Guy Peters, *Administrative Traditions*, Aralık 2000, <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/traditions.htm>; Fransız yönetim düzeni ile siyasal kültürü arasındaki ilişkinin özelliklerine ilişkin olarak ayrıca bkz. Cahit Emre, *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1997, s.121 vd.

<sup>2</sup> A.k.

<sup>3</sup> G. Peters, *Administrative Traditions*.

<sup>4</sup> John Loughlin, & Guy B. Peters, "State Traditions, Administrative Reforms and Regionalization", s. 41-62, *The Political Economy of Regionalism*, Michael Keating & John Loughlin (eds.), Frank Cass, London 1997.

	Anglo-Sakson	Alman	Fransız	İskandinav
Devletin Hukuksal Kavranışı	Yok	Evet	Evet	Evet
Devlet-toplum ilişkileri	Çoğulcu	Organik	Çelişik	Organik
Siyasal Örgütlenme Biçimi	Sınırlı federalist	Bütüncül-organik federalist	Jakoben, bölünmez bütün	Yerelleşmiş bütün
Politika Tarzı	Değişken	Elyordamı, Yasal	Korporatist, Yasal	Teknokratik, Uzlaşıcı
Yerelleşme Biçimi	“Devlet iktidarının yerelleşmesi” (ABD) “Yerel Yönetim” (İngiltere)	İşbirlikçi federalizm	Bölgeselleşmiş tekçi devlet	Güçlü yerel özerklik
Kamu Yönetimi Disiplinindeki Egemen Yaklaşım	Siyasetbilim/toplumbilim	Kamu hukuku	Kamu hukuku	Kamu hukuku (İsveç); Örgüt Teorisi (Norveç)
Ülkeler	İngiltere, ABD, (Quebec dışında) Kanada, İrlanda	Almanya, Avustralya, Hollanda, İspanya, Belçika	Fransa, İtalya, (1978’e kadar İspanya), Portekiz, Quebec, Yunanistan, (1988’e kadar Belçika)	İsveç, Norveç, Danimarka

Aktardığımız ayrım çerçevesinde, Fransız yönetim geleneğine atfedilen özellikleri belli oranda Türkiye’nin de taşıdığı görülmektedir.

Bunun yanı sıra, Türk yönetim sistemi ile Fransız kamu yönetim sisteminin aynı “aile” içinde yer almasının nedenlerini, Türk “idare hukuku”nun kökenlerini inceleyerek de ortaya koyabiliriz.

Osmanlı modernleşme çabalarının ve Cumhuriyet Devriminin, devlet örgütlenmesinde gerçekleştirmeye çalıştığı dönüşümlerde model olarak kullandığı ülke Fransa olmuştur. Model alma, kimi yönetsel kurumların ve devlet faaliyetlerine uygulanan idare hukuku rejiminin ithal edilmesi biçiminde ortaya çıkmıştır.

Türk idare hukuku fiili resepsiyonun ürünüdür. Cumhuriyet devrimiyle yeniden şekillendirilen devlet örgütlenmesinin hukuki yapısını, işleyişini ve denetlenmesini konu edinen hukukun, “idare hukuku”na evrilmesinde Osmanlı’nın reformlarının ve Cumhuriyet devriminin köklü değişimlerinin, model olarak Fransa’yı almasının büyük etkisi olmuştur. Yeni devlet teşkilatının (yeni idarenin) yargısal denetim biçimi olarak tüm vatandaşların tabi olduğu adliye mahkemelerinin dışında bir yargı düzeninde denetlenmesinin kabul edilmesi, daha doğrusu Tanzimat’la kurulan Şurayı Devlet sisteminin idarenin yargısal denetiminin kabulüyle canlandırılması, eşit bireyler arası ilişkilere uygulanan özel hukukun yanında bağımsız ya da “özerk” bir “idare hukukunun” gelişmesinin iç dinamiğini yaratmıştır. Türkiye böylece, idareye ve idarenin denetimine uygulanacak hukuk bakımından, hukuk sistemlerini kamu hukuku özel hukuk ayrımı çerçevesinde örgütleyen Roma-Germen hukuk ailesine dahil olmuştur.<sup>5</sup>

İç dinamiklerin asıl belirleyiciliğinin yanı sıra, idare hukukunun oluşumunda, dahil olduğu hukuk ailesinin diğer fertlerinden, ya da daha doğrusu Fransa’dan, gelen etkiler de önemli olmuştur.

Her hukuk sisteminin, hukuk kurallarının bunlar aracılığıyla ifade edildiği “kavramları” ve kuralların düzenlendiği (sistemleştirildiği) “kategorileri” bulunur.<sup>6</sup> Aynı hukuk ailesindeki ülkelerde aynı hukuk dallarında benzer hukuki kavram ve kategoriler geçerlidir. Hukuk kuralları farklılaşabilmekle birlikte, kavram ve kategoriler benzerdir. Benzerlik, aynılık olarak anlaşılmamalıdır; aksini düşünmek hukukun oluşumunda toplumsal verilerin rolünü hesaba katmamak anlamına gelir.

Roma-Germen hukuk ailesinin temel kavramları ve kategorileri Türk idare hukuku tarafından paylaşılmakla birlikte bu hukuk ailesi içinde idare hukuku oluşumunda temel etkilenim Fransa kaynaklıdır. David’in saptamasıyla Fransa Roma-Germen hukuk ailesi içinde idare hukukunun en yüksek gelişim düzeyine eriştiği ülkedir.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> “Hukuk ailesi” kavramı için bkz. René David, John E.C.Brierly, *Major Legal Systems in the World Today: An Introduction to the Comparative Study of Law*, Stevens & Sons, London 1985, s. 17 - 31.

<sup>6</sup> A.k., s. 15.

<sup>7</sup> A.k., s. 83.

Önce Osmanlı reform çalışmalarında, sonra Cumhuriyet Devriminde devlet örgütlenmesinde Fransa'nın örnek alınması sürekli bir aktarımı da doğurmuştur.

Balta, genel bir Batı örnekliliğinden ve bunun içinde Fransa'nın sivil idare üzerindeki etkisinden bahsetmektedir: “Batı örnekliliğinin derecesine gelince, askeri alanın tümüne, yeni eğitim müesseselerine, yeni kanunlara ve adliye (Nizamiye) mahkemelerine, çoğu iktibas derecesine varan kapsayıcı bir şekilde Batı örnek olmuştur. Sivil idare kurumlarının yalnız bir kısmı Batıdan iktibas edilmiştir. Diğer bir kısmı, Batıdan sadece ana fikir almak suretiyle kurulmuşlardır. Sivil alanda başlıca örneğimiz Fransız sistemi olmuştur. Hükûmetin Kabine yapısı ile Bakanlıklar, Danıştay, Sayıştay, Özel İdare ve Belediye kuruluşlarına Fransa örnek olmuştur.”<sup>8</sup>

Reformlar için Fransa'nın örnek alınmasının yanı sıra, Fransa, merkezi devleti ve ulusal birliği ile dağılmakta olan Osmanlı'nın aydınları ve devlet adamları için bir ideal oluşturmuyordu. “Osmanlılarda bir ulusal birliğin oluşmasına en büyük engel, iki büyük eksiklikten kaynaklanıyordu. Bunlar din ve dil birliğinin olmaması idi. Bu yüzden bu türdeşliği ancak devlet sağlayabilirdi ve Osmanlı yönetici zümresinin gözlerini Fransa'ya çevirmesinin nedenlerinden biri budur.”<sup>9</sup>

Fransa'nın yönetsel yapıya model teşkil etmesine 1864 Vilayet Nizamnamesi örnek gösterilebilir. “1864'te yeni bir Vilayet Nizamnamesiyle, *vilayetten* (eyalet) *sancak* (il), *kaza* (ilçe), *nahiye* ve *kariyeye* (kırsal topluluk) doğru inen tam bir hiyerarşik sistem getirilmiştir. Bu sistem büyük ölçüde Fransa'nın uygulamalarını esas almaktadır ve 1869-1870 yıllarında Fransız etkisi altında daha da olgun hale getirilmiştir.”<sup>10</sup>

Örneğin eğitim kamu hizmeti de Fransız esinli olarak örgütlenmiştir. 1869'da, Fransız Eğitim Bakanlığı'nın tavsiyesini esas alan yeni bir Maarif Nizamnamesi yayımlanmıştır. Buna göre, her büyük köy ve kasabaya *rüştiye*, her kente sivil *idadi* ve her vilayet merkezine Fransız liselerini örnek alan *sultaniye* adlı yüksek okullar kurulacaktır.<sup>11</sup>

İlk belediye nizamnamesi, Fransız esinli olduğu gibi, İstanbul Beyoğlu'nda kurulan ilk belediye teşkilatında da Paris örnek alınmış ve resmi dil olarak Fransızca kullanılmıştır.<sup>12</sup> Cumhuriyet Danıştay'ının tarihsel kökeninde yer alan *Şurayı Devlet*, “1868 yılında Fransa örneğine göre ve Fransa'nın baskısıyla”, Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'nin ikiye bölünmesiyle oluşturulmuştur.<sup>13</sup>

İdare hukukumuzun pek çok kavram ve kategorisi Fransız idare hukuku kökenlidir. Örneğin, idare hukukumuzun ilk ders kitaplarından olan, Mektebi Fünunu Mülkiye ile Mektebi Alii Hukuk hocası İbrahim Hakkı Paşa'nın “Hukuku İdare” kitabı Akıllıoğlu'nun saptamasıyla “zamanın Fransız yazarlarının ders kitapları temel alınarak yazılmış bir kitaptır. İktibas niteliğindedir.”<sup>14</sup>

Yasama faaliyetlerimizde Fransız idare hukuku kökenli kavram ve kategoriler etkili olduğu gibi, içtihadımızın gelişiminde de Fransız içtihadı zayıf da olsa yönlendirici olmuştur. İdari yargıcın kullandığı kavramsal donatımın önemli bir kısmı Fransız kökenlidir. İmtiyaz, müşterek emanet, iltizam gibi kavramların tanımları Fransızca'dan aktarmadır. Kimi kavramların Fransızca karşılıkları Türkçe söylenişlerle kullanılmaktadır: Raşat, emprevizyon gibi. İmtiyaz kategorisinin bütün unsurları aktarmadır. Zincir işlem, ayrılabilir işlem, yasama perdesinin kaldırılması gibi kavramlarının kullanımı da yeni örneklerdir.

Danıştay'ın birçok mensubu Fransa'da akademik çalışma yapma imkânı bulmuştur. Bunun yüksek mahkemenin üyelerinin fikri altyapılarının oluşumunda etkili olmadığını düşünmek mümkün değildir.<sup>15</sup>

<sup>8</sup> Tahsin Bekir Balta, *İdare Hukukuna Giriş*, TODAİE, Ankara 1970, s. 37.

<sup>9</sup> Taner Timur, *Toplumsal Değişme ve Üniversiteler*, 1.B., İmge Kitabevi, Ankara 2000, s. 90-91.

<sup>10</sup> Erik Jan Zürcher, *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*, 9.B., İletişim Yayınları, İstanbul 2000, s. 92-93.

<sup>11</sup> A.Ş., s. 96-97

<sup>12</sup> İlber Ortaylı, *Türkiye İdare Tarihi*, TODAİE Yayınları, Ankara 1979, s. 297.

<sup>13</sup> *Yüzyıl Boyunca Danıştay*, Danıştay Matbaası, Ankara 1986, s.53; Fransız sefiri Engelhart da, bu sistemin kuruluşundaki Fransız etkisini, Şurayı Devlet nizamnamesinin de Fransa kanunlarından alındığını ayrıntılı bir şekilde aktarmaktadır: s. 55-61.

<sup>14</sup> Tekin Akıllıoğlu, “Hukuku İdare Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 2, 1983, s. 69.

<sup>15</sup> Danıştay mensuplarının çalışmalarından oluşan, Danıştay Yayınlarından çıkan *İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler I* (1976), *II* (1978), *III* (1981) isimli kitaplarda yer alan çalışmalarda bu etki açıkça görülebilmektedir.

Asıl önemli etki Türk idare hukuku öğretisi kurucularının Fransız öğretisiyle kurdukları fikri bağıdır. Belirli konulara ait yasalar bulunmakla birlikte idare hukukunun genel kodifikasyona tabi tutulmamış olması, idare hukukunun gelişiminde içtihadın ve öğretinin önemini artırmaktadır. İçtihadın somut olaylara ilişkin olması nedeniyle kural koyucu niteliğinin zayıflığı ve Türk hukukunda, Roma-Germen hukuk ailesinin genel özelliğiyle uyumlu olarak içtihatla hukuk oluşturma, *précédent* geleneğinin bulunmaması idare hukukunun oluşumunda öğretinin önemini artırmaktadır. Türk idare hukuku öğretisi, fikri yapısını, Fransa'daki kaynakların aktarımıyla oluşturmuş; bunlar içerdeki hukuksal yapının yorumuyla ve içtihatlarla zenginleştirilmiştir. Bu etkilenim – “etkileşim” sözcüğünü kullanmak mümkün değil, zira tam anlamıyla tek yönlü bir ilişki söz konusudur – Fransız idare hukuku öğretisindeki akımları içeriye taşımaya kadar varmıştır.

Türk idare hukukunun temel kavram ve kategorileri Fransız etkilenimli Türk öğretisi tarafından oluşturulmakta; bu kavram ve kategoriler, kuralların ve içtihatların oluşturulmasında ve giderek de idare hukukunun yaratılmasında etkili olmaktadır. Türk idare hukukunun bu özelliğini “*fiili resepsiyon*” olarak niteleyebiliriz. Örneğin, Türk medeni hukuku, yasakoyucunun açık iradesiyle gerçekleşen bir iradi “yabancı hukuk alımı”<sup>16</sup> iken Türk idare hukukunun oluşumu uzun bir sürece dayanan ve asıl olarak Fransızca okuyan hocaların etkisiyle gerçekleşen Fransız idare hukukunun fiili bir resepsiyonudur.

Burada Fransız idare hukukunun tam anlamıyla kopya edildiği iddia edilmemektedir. İradi yabancı hukuk alımlarında bile hukuk bir kez alındıktan sonra kaynak ülkeden bağımsızlaşmaya ve içinde yer aldığı toplumun dinamikleriyle devinmeye başlar. Her ne kadar temel kavram ve kategorileri Fransız kökenli olsa da Türk idare hukuku kendi toplumsal ve hukuksal yaşamının belirlenimiyle şekillenmektedir.

İdare hukukunda kullandığımız kamu hizmeti kavramı için de bu özellik söz konusudur. Kamu hizmetinin günümüzde kullandığımız nitelikte hukuki bir kavram olarak oluşturulması Fransa kökenlidir.

Cumhuriyet sonrası modern idarenin ve idare hukukunun oluşumunda bu etki önemlidir.

Bu nedenle, Türk kamu yönetimini kavrayabilmek için Fransız idari geleneği ve idare hukukuyla bağlantılarını kurmak kaçınılmaz bir gerekliliktir.

---

<sup>16</sup> “Resepsiyon”, “yabancı hukuk alımı”, “hukuk sisteminde benzerlik” kavramları için bkz: Cahit Can, *Hukuk Sosyolojisi ve Tarih Açısından Resepsiyon*, Basılı olmayan doçentlik tezi, Ankara 1982.

## II. TOPLUMSAL-İKTİSADİ GÖSTERGELER

### Topraklar – İdari Taksimat

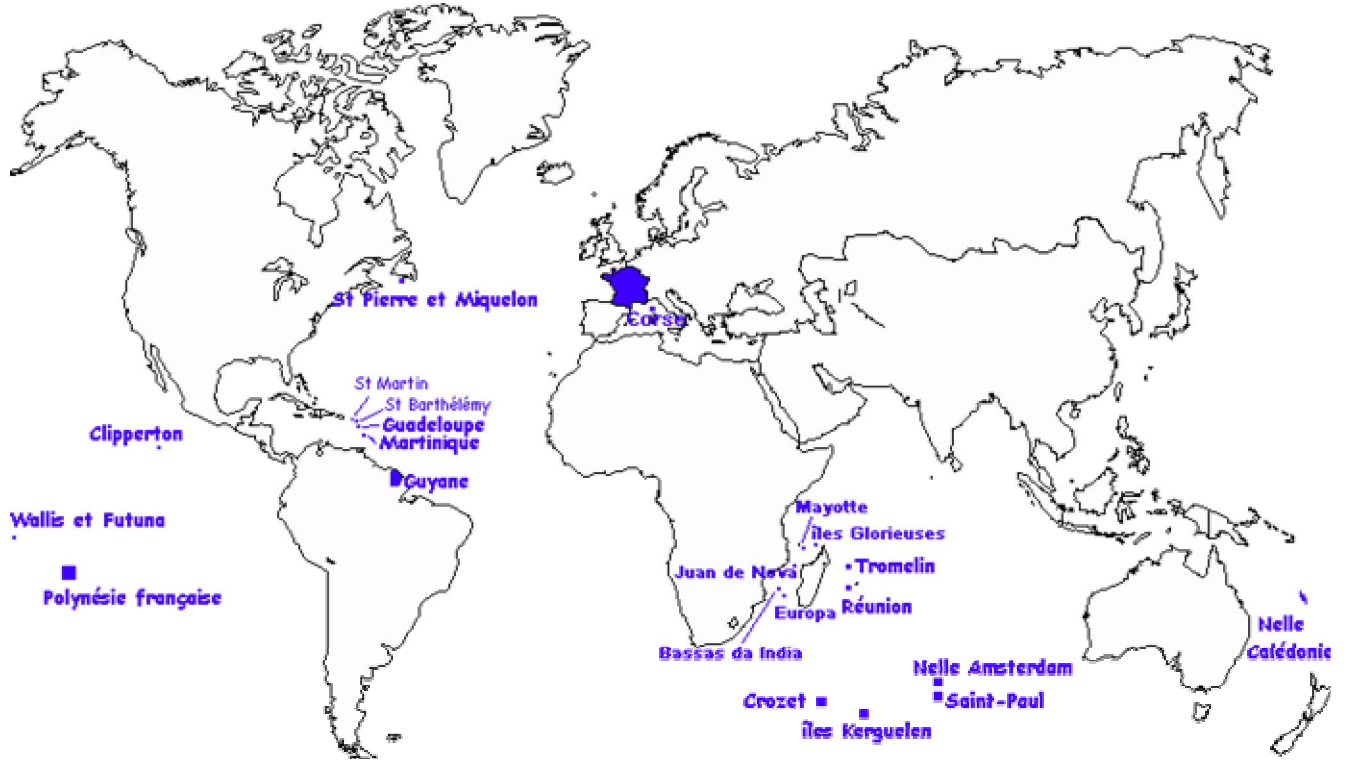
Fransa, bir Batı Avrupa devleti olmakla birlikte, ülke toprakları Kıtayı aşar şekilde, sömürgeci geçmişin bir mirası olarak, beş birimden oluşmaktadır:

1. Anayurt Fransa (*la France métropolitaine*): Kıtadaki topraklar ile Korsika'dan oluşmaktadır. Korsika, özel ve kendine özgü statülü bir ülkesel yönetim birimidir.
2. Denizaşırı ülkesel yönetimler (*les collectivités territoriales situées en outre-mer*):
  - a. Denizaşırı iller ve bölgeler (*les départements d'outre-mer-DOM; les régions d'outre-mer (ROM)*): Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion.
  - b. Denizaşırı Yönetimler (*les collectivités d'outre-mer (COM)*): Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte, Wallis-et-Futuna, Polynésie française (özerkliği güçlendirilmiş ve "Cumhuriyet içinde denizaşırı ülke" olarak tanımlanmıştır).
3. Özel statülü deniz aşırı topraklar (*les territoires situés en outre-mer à statut particulier*): Nouvelle Calédonie, Fransız Antartikası'ndaki ve güney yarım küredeki kimi topraklar.

Devletin özel mülkü olan topraklar (*Domaine privé de l'Etat*): Clipperton ve Îles éparses. Bu toprak devletin özel mülkiyetindedir ve ekolojik koruma alanları, askeri ve bilimsel çalışmalara ayrılmış topraklardan oluşur.

Fransa, Kıta dışı toprakları da dahil, 551.602 kilometrekare yüzölçümüne sahiptir.

### Anayurt Fransa ve Ülke Toprakları



Fransa idari taksimatı 22 bölge, 96 il ve 36 779 belediyeden oluşmaktadır.

### Anayurt Fransa İdari Taksimatı



## Carte administrative de la France



0 20 km

**LA RÉUNION**

Saint-Denis

Océan Indien

Mis à jour : 10/2007



### İdari Taksimat (Ocak 2007) <sup>17</sup>

	İl	İlçe	Belediye
Alsace	2	13	904
Aquitaine	5	19	2 296
Auvergne	4	14	1 310
Bourgogne	4	15	2 046
Bretagne	4	15	1 269
Centre	6	20	1 842
Champagne-Ardenne	4	15	1 949
Corse	2	5	360
Franche-Comté	4	9	1 785
Île-de-France	8	25	1 281
Languedoc-Roussillon	5	14	1 545
Limousin	3	8	747
Lorraine	4	19	2 339
Midi-Pyrénées	8	22	3 020
Nord-Pas-de-Calais	2	13	1 546
Basse-Normandie	3	11	1 813
Haute-Normandie	2	6	1 420
Pays de la Loire	5	17	1 502
Picardie	3	13	2 291
Poitou-Charentes	4	14	1 462
Provence-Alpes-Côte d'Azur	6	18	963
Rhône-Alpes	8	25	2 879
Ensemble province	88	304	35 288
<b>Anayurt Fransa (Toplam:)</b>	<b>96</b>	<b>330</b>	<b>36 569</b>
Guadeloupe	1	3	34
Guyane	1	2	22
Martinique	1	4	34
Réunion	1	4	24
<b>Fransa Toplam:</b>	<b>100</b>	<b>343</b>	<b>36 683</b>

Anayurt Fransa'nın (*la France métropolitaine*) nüfusu, 1 Aralık 2007 tarihi itibarıyla 61 847 000'dir.<sup>18</sup> Anayurt dışı topraklarda 2,5 milyonu aşan bir nüfus bulunmaktadır.

Anayurt Fransa topraklarındaki nüfus yoğunluğu kilometrekarede 107 kişidir. 1.8 milyon Fransız ülke dışında yaşarken, Fransa'da yaşayan yabancı sayısı, aktif nüfus olarak, 1.5 milyondur (bunların % 37'si Avrupa Birliği [AB] ülkelerinden, % 34'ü Kuzey Afrika [Mağrepli] ülkelerinden ve % 5'i de Türkiye'den gidenlerden oluşmaktadır).

Ocak 2008 itibarıyla nüfusun 31 801 000'i kadın ve 30 075 000'u erkektir.<sup>19</sup> Arap ve Afrika kökenli beş milyondan fazla kişinin yaşadığı Fransa, Avrupa'nın en büyük Müslüman nüfusuna sahip ülkesidir. Müslümanlık, Katoliklikten sonra ikinci büyük din olarak nitelendirilmektedir.

<sup>17</sup> [http://www.insee.fr/fr/ffc/chifcle\\_fiche.asp?ref\\_id=NATTEF01209&tab\\_id=204](http://www.insee.fr/fr/ffc/chifcle_fiche.asp?ref_id=NATTEF01209&tab_id=204)

<sup>18</sup> Ulusal İstatistik ve Ekonomik Araştırmalar Enstitüsü'nün verileri. (Institut national de la statistique et des études économiques) <http://www.indices.insee.fr>

<sup>19</sup> [http://www.insee.fr/fr/ffc/chifcle\\_fiche.asp?ref\\_id=NATCCF02108&tab\\_id=4&souspop=2](http://www.insee.fr/fr/ffc/chifcle_fiche.asp?ref_id=NATCCF02108&tab_id=4&souspop=2) (2008)

Fransa'nın önemli kentleri, Başkent Paris (nüfus, kentte [intra muros], 2 121 291 kişi), Marsilya (nüfus, kentte [intra muros], 797 700 kişi), Lyon'dur (nüfus, kentte [intra muros], 445 263 kişi).

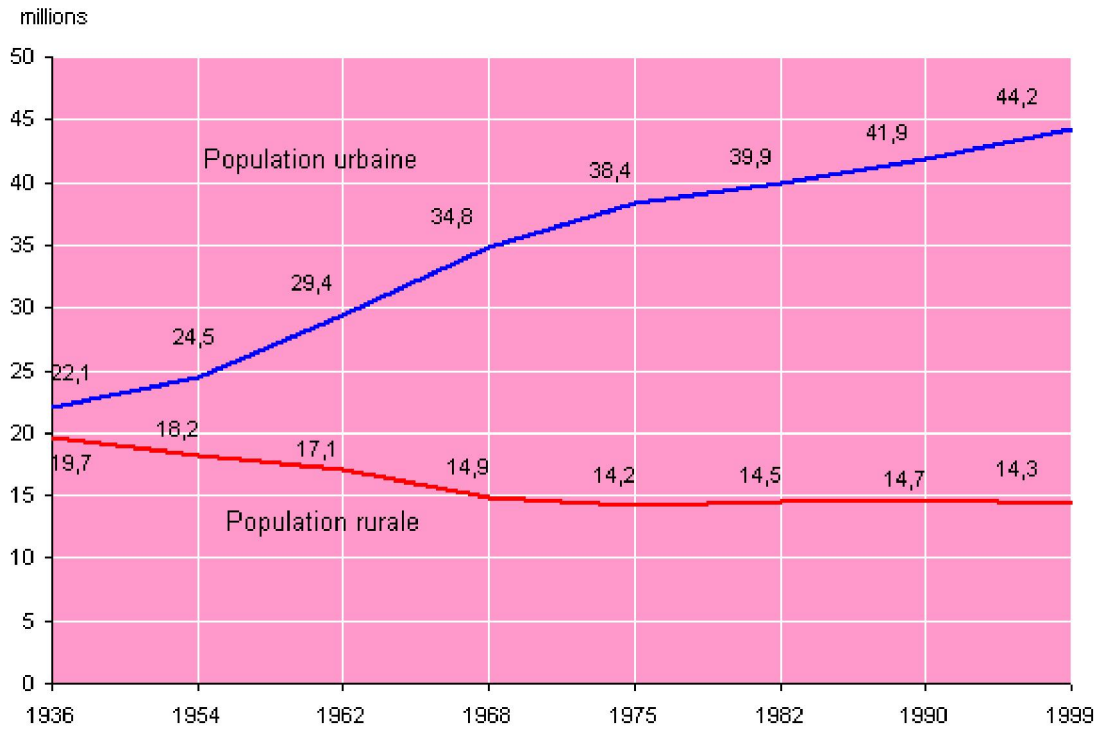
### Kentsel ve Kırsal Nüfus (Anayurt Fransa) (9 2005)<sup>20</sup>

Milyon

	Kentsel Nüfus	Kırsal Nüfus
1982	39,9	14,5
1990	41,9	14,7
1999	44,2	14,3

### Kentsel – Kırsal Nüfus Dönüşümü (Anayurt Fransa) (Mavi seri kentsel nüfus)

#### Populations urbaine et rurale en France métropolitaine



© INSEE - Tableaux de l'Économie Française 2006.

1936 – 1999 yılları arasında, toplam nüfus % 40 artarken kentlerin nüfusu iki katına (22 milyondan 44 milyona) çıkmıştır. Fransızların dörtte üçü, ülke topraklarının % 18,4'ünü oluşturan kentsel mekanlarda yaşamaktadır. 1960'larda başlayan kentsel yayılma, küçük kırsal belediyelerin kentleşip kentsel alanlara dahil edilmesi ile yaygınlaşmıştır. 1990 – 1999 arasında kentsel nüfus 2,3 milyon artarken kırsal nüfus 400 000 gerilemiştir. Nüfus artışı, kent merkezlerinden çok kenti çevreleyen kentsel kuşaklarda gerçekleşmektedir.

### Ekonomik ve Sosyal Göstergelerle Fransa<sup>21</sup>

<sup>20</sup> [http://www.insee.fr/fr/ffc/chifcle\\_fiche.asp?ref\\_id=NATTEF01205&tab\\_id=174](http://www.insee.fr/fr/ffc/chifcle_fiche.asp?ref_id=NATTEF01205&tab_id=174)

2005 yılında sahip olduğu 60.873 nüfusu ile OECD ülkeleri içinde 6'ncı sırada yer almaktadır. Almanya ve Türkiye'den sonra nüfus büyüklüğü bakımından Avrupa'nın üçüncü büyük ülkesidir. Yaşlanan bir nüfusa sahiptir. 1960 yılında 15 yaş altı nüfusun toplama oranı %26,4 iken bu oran 2005'te %18,4'e düşmüş, 65 yaş üstü nüfusun oranı ise aynı yıllar arasında %11,6'dan %16,4'e çıkmıştır. 2005 yılında, 15-49 yaş arası kadınlar için doğurganlık oranı 1.94'tür (2'nin altında kalması itibarıyla bu da nüfusun yaşlanması anlamına gelmektedir. En yüksek oranlara sahip olan Meksika ve Türkiye için değerler 2.2 ve 2.19'dir.) Bebek ölüm oranları her bin canlı bebek doğumu için 3,6 gibi düşük bir düzeydedir (Türkiye ve Meksika'da her bin canlı doğumda sırasıyla 23,6 ve 18.8 bebek ölümü gerçekleşmektedir). Hayat beklentisi kadın ve erkek toplam nüfus için 80,3 yıldır. Bu beklenti rakamı OECD'de 82 yıl ile Japonya'da en yüksek değerini 71,4 yıl ile de Türkiye'de en düşük değerini bulmaktadır.

İşgücü 27,475 milyondur. İşsizlik oranı 2005 için %10'dur. Toplam işgücünün %11,2'si yabancı uyrukludur (bu oranın 1995'ten beri yapısal bir düzeyde kaldığı söylenebilir). OECD ülkeleri içinde yarı zamanlı esnek istihdam oranı Fransa için görece düşüktür ve 1996'ya göre bu oran bir miktar da düşmüştür (%14'te %13,3'e düşmüştür. Bu oran G7 için % 17,4, EU15 için %18'dir).

2006 verilerine göre toplam OECD gayri safi hasılasının %5,5'ini oluşturan Fransa GSYİH'sı OECD ülkeleri içinde ABD, Japonya, Almanya ve İngiltere'nin ardından gelen en büyük 5'inci ekonomiyi oluşturmaktadır. Satın alma gücü paritesine göre düzeltilerek hesaplanan kişi başına GSYİH büyüklüğü ise 31700 ABD Doları'dır (Bu rakam G7'nin 37100 ABD Dolar'lık kişi başına gelir büyüklüğünün bir miktar gerisinde kalmaktadır).

GSYİH, 2005-2006 yılları arasında %2,0, 1996-2006 yılları arasında ortalama 2,3 oranında artmıştır. 2005-2006 döneminde gayri safi sabit sermaye oluşumu büyüme hızından daha yüksek bir hızla artmış (%3,7), kamu harcamalarındaki artış büyüme hızının gerisinde kalmış (%1,4), özel tüketim artışı ise büyüme hızıyla paralellik göstermiştir (%2). Fransa 2006 yılında GSYİH'nın %1,4 oranında dış ticaret açığı vermiştir. Ulusal tasarruf oranı ise aynı yıl için GSYİH'nın %5,7'si ile G7 ülkelerinin ortalamasının üstünde gerçekleşmiştir (%3,1) düzeyindedir.

Ulusal hasılanın bileşimine baktığımızda: tarım ve sanayi sektörlerinin katma değer içindeki payları tüm merkez ülkelerde olduğu gibi Fransa'da da son 10 yıl içerisinde düşmüş (1995-2005 yılları arasında tarımın payı %3,4'ten %2,3'e, sanayiinin payı ise %24,8'den %20,7'ye gerilemiştir), hizmetlerin katma değer içindeki payı ciddi oranda artmıştır (%72,6'dan %77'ye çıkmıştır). Hizmetler sektöründeki bu artış ile Fransa OECD ülkeleri içinde Lüksemburg'dan sonra gelen ikinci büyük hizmet ekonomisine dönüşmüştür. Hizmetler sektörünün bileşimine baktığımızda, ki bu katma değer artışının dinamiğini belirler, hizmetlerin en büyük bileşenini gayrimenkul ve kiralama faaliyetleri gibi reel sektörlerden bağımsız olarak hacmi şişebilen kurgusal alanların oluşturduğu görülür (2005 yılında bu faaliyet alanı toplam katma değer %27,4'sini oluşturmaktadır; 1995'te bu oran %22,8'dir ve kurgusal olduğu söylenebilecek bu artış tüm OECD ülkelerinde de yaşanmaktadır).

Kamu maliyesi verileri Fransa'nın kuzey Avrupa sosyal devlet bloğunda yer aldığını ortaya koymaktadır. Devlet gelirlerinin GSYİH'ya oranı %50,8'dir, ki Fransa bu oran ile OECD ülkeleri arasında 5'inci sırada yer alır; ilk dördü Norveç, İsveç, Danimarka, Finlandiya oluşturur. Kamu harcamalarının GSYİH'ya oranı ise %53,4'tür, ki bu da OECD ülkeleri içinde İsveç'ten sonraki en büyük harcama oranıdır. Fransa'nın vergi yapısının görece olarak eşitlikçi olduğu söylenebilir. Gelir dağılımını bozucu etkisi olan dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı %25,6 ile oldukça düşüktür. Bu oran OECD ülkeleri içindeki en düşük 5 orandan biridir; Türkiye için bu oran %47,7'dir.)

Fransa 2006 yılında 81,1 milyar ABD Doları doğrudan yabancı yatırım almıştır ki bu miktar OECD ülkeleri içinde Çin'in hemen önünde 5'inci sırada gelen en büyük doğrudan yatırım miktarıdır. Yurtdışına yapılan doğrudan sermaye yatırım miktarı ise 115,1 Milyar ABD doları ile OECD ülkeleri içindeki en büyük 3'üncü miktardır.

<sup>21</sup> Bu başlığın hazırlanmasında iktisatçı Yiğit Karahanoğulları'ndan yardım alınmıştır. Tüm veriler, OECD'nin 2007 yılı karşılaştırmalı ülke tablolarından elde edilmiştir: *OECD in Figures 2007*, [http://www.sourceoecd.org/rpsv/figures\\_2007/en/index.htm](http://www.sourceoecd.org/rpsv/figures_2007/en/index.htm)

**Dış Ticarete Açık ve Fazlalıklar (5/2007 verileri) <sup>22</sup>**

Milyar Euro

	2006
İspanya	8,8
Birleşik Krallık	6,6
Yunanistan	2,5
Birleşik Arap Emirlikleri	2,3
Polonya	2,0
Katar	1,3
ABD	1,0
Avustralya	1,0
Türkiye	1,0
İsviçre	1,0
Şili	-1,6
Hollanda	-1,7
Suudi Arabistan	-2,2
İrlanda	-3,8
Japonya	-4,6
Norveç	-5,2
Rusya	-5,3
Belçika	-6,9
Almanya	-13,0
Çin (Hong Kong dahil)	-13,9

Fransa'nın dışsatımının güçlü biçimde AB'ye yöneldiği görülmektedir. Almanya'ya yönelik ihracat son dönemde artmış olmakla birlikte dış ticaret dengesi 13 milyar Euro açık vermektedir. Petrol fiyatlarındaki artış nedeniyle Fransa Suudi Arabistan'a 2,2 milyar Euro açık vermektedir. 14 milyar Euro açık verilen Çin, Fransa'nın en büyük tedarikçisidir. Türkiye ile ticareti bir milyon Euro fazla vermektedir. Aşağıdaki tablodan görüldüğü gibi Türkiye'nin Fransa'dan 5,2 milyar Euro dışalımını bulunmaktadır.

**İlk 20 Müşteri (5/2007 verileri)**

Milyar Euro

Alıcı Ülkeler	2006 Dışsatım
Almanya	55,8
İspanya	37,9
İtalya	35,0
Birleşik Krallık	32,7
Belçika	28,5
ABD	26,4
Hollanda	15,8
İsviçre	10,4
Çin (Hong Kong dahil)	10,8
Polonya	7,0
Japonya	5,7
Türkiye	5,2

**İlk 20 Satıcı (5/2007 verileri)**

Milyar Euro

Satıcı ülkeler	Dışalım 2006
Almanya	68,8
İtalya	36,1
Belçika	35,4
İspanya	29,1
İngiltere	26,0
ABD	25,4
Chine (Hong Kong dahil)	24,7
Hollanda	17,5
Japonya	10,3
Rusya	10,0
İsviçre	9,5
Norveç	6,8

<sup>22</sup> [http://www.insee.fr/fr/ffc/chifcle\\_fiche.asp?ref\\_id=NATTEF08456&tab\\_id=388](http://www.insee.fr/fr/ffc/chifcle_fiche.asp?ref_id=NATTEF08456&tab_id=388)

İsveç	5,0
Portekiz	4,9
Rusya	4,7
Cezayir	4,0
Avusturya	3,7
Singapur	3,5
Birleşik Arap Emirlikleri	3,4
Yunanistan	3,3

İrlanda	6,5
İsveç	5,2
Polonya	5,0
Türkiye	4,2
Güney Kore	4,2
Cezayir	4,1
Çek Cumhuriyeti	4,1
Suudi Arabistan	4,1

Fransa'nın dışalımını 2005 yılına göre %10,6'lık bir artışla 2006 yılında 430,5 milyar Euro'ya ulaşmıştır. AB'den yapılan alımlar artmıştır. Temel ticari ortak olan Almanya'dan yapılan alımlar azalırken İspanya ve İtalya'dan yapılan alımlar artmayı sürdürmektedir. AB dışından yapılan alımlarda, Yakın ve Ortadoğu (%15,4), Amerika (%15) ve Afrika (% 14,1) bakımından artış olmuş, Çin'den dışalımın yavaşlamış ve Japon ile sabit kalmıştır.

Fransa, Birlik içinde ekonomik milliyetçilik politikası izlemek istemesiyle eleştirilmeye başlandı. Avrupa Komisyonu üyeleri, Fransa'nın ekonomi alanında gösterdiği milliyetçi eğilimin Avrupa Birliği kurallarına aykırı olduğu uyarısında bulundu. Fransızlar, bu tavrı "ekonomide yurtseverlik" olarak ifade ediyor. Başbakan Dominique de Villepin, iki Fransız enerji şirketinin hükümetin de desteğiyle birleşmesini savunmak için bu savı kullanmıştı. Gaz de France ve Suez adlı enerji şirketlerinin 72 milyar euro büyüklüğe erişen birleşmesi İtalyan şirketi Enel'in satın alma önerisini püskürtmek amacıyla alelacele alınmış bir karar. Gıda devi Danone'nin yabancı bir şirket tarafından satın alınması ihtimali de ülkede büyük gürültü koparmıştı. Ayrıca Fransa'da çıkarılan yeni bir kararname 11 sektörde yabancı şirket alımlarını zorlaştırarak şirketlere ek koruma imkanı sağlıyor (BBC- Türkçe, 09 Mart, 2006).<sup>23</sup>

### III. SİYASAL ÖZELLİK: ÖLÇÜLÜ PARLAMENTARİZM – ÇATIŞMALI TOPLUMSAL YAPI

#### *Cumhuriyetler*

Fransa, 1789 Devriminden günümüze dek onbeş anayasal rejim yaşamıştır. Bunların en uzununu olan III. Cumhuriyet (1875-1940), 65 yıl, en kısası ise 100 gün (I. İmparatorluk sonunda, Napolyon'un Elbe'den ayrılarak kurduğu kısa süreli rejim. Nisan 1815).Fransa tarihindeki bu rejimler çeşitli tiplerde ortaya çıkmıştır. Mutlakıyet (Konsüllük, I. ve II. İmparatorluk), anayasal monarşi (1791 Anayasası, 1814 ve 1830 Şartları), başkanlık (II. Cumhuriyet) ve parlamenter cumhuriyet (III. ve IV Cumhuriyet).

Türkiye'de de Cumhuriyet dönemi numaralandırma önerileri bulunmaktadır. Fransız idare hukuku yazınından etkilenen idare hukukçularından Lutfi Duran'ın 1961 Anayasası'nın açtığı dönemi II. Cumhuriyet olarak adlandırdığını biliyoruz. Bununla birlikte, siyasi akımlar arasında Cumhuriyet dönemini yeni bir numaralandırmayı öneren bir çizgi de bulunmaktadır. Buna göre, 1923'un kurucu geleneğinden, devletin toplumu ilerletmek için kullanılan bir aygıt olarak algılandığı Jacokoben geleneğinden kopuşu anlatmak üzere II. Cumhuriyet adı kullanılmaktadır. 1961 Anayasası, iki meclisli parlamento ve anayasa mahkemesi oluşturması ile ve 1982 Anayasası da tek meclise dönüş ve güçlendirilmiş cumhurbaşkanı ile siyasal yeni siyasal yapılar oluşturmuş olsa da bunlar kurduğu siyasal sistemleri anlatmak üzere numaralandırılmış Cumhuriyet terimleri benimsenmemiştir. Fransa'daki temel unsurları arasındaki dengelerin farklılaştırıldığı siyasal sistemleri ifade eden teknik anlamından farklı olarak Türkiye'de numaralandırılmış Cumhuriyet, liberal, sol-liberal ve islami-liberal siyasal çizgilerin program hedeflerinden birini anlatmak üzere kullanılmaktadır.

<sup>23</sup> “Uluslararası Para Fonu'ndan (IMF) üst düzey bir yetkili de milliyetçiliğin hem Avrupa hem de Amerika Birleşik Devletleri'nde işbirliğini tehdit ettiği uyarısında bulundu. IMF baş ekonomisti Raghuram Rajan çok taraflılığın her yerde gerilemede olduğunu söyledi. Son olarak ABD'de İngiliz denizcilik şirketi P&O'nun Dubai Ports World adlı Birleşik Arap Emirlikleri şirekti tarafından satın alınması kararı ulusal güvenlik gerekçe gösterilerek büyük tepki görmüştü (BBC- Türkçe, 09 Mart, 2006).”

Fransa tarihindeki bu siyasal rejim çeşitliliği, Fransızların siyasal özgünlüklerinden birini oluşturmaktadır. Bu çeşitlilik, büyük oranda Fransız tarihi boyunca sıralanmış olan devrimlerin eseridir. Bir öncekine tepkiyle belirlenen bu rejimlerin her biri, günümüz Fransız siyasal ve idari kurumlarının biçimlenmesine katkıda bulunmuştur.

26 Ağustos 1789 tarihli İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi, daha sonra Devrimin mirası olan 1791 tarihli ilk Fransız Anayasası'nın başına konulmuştur. 1946 Anayasası'nın başlangıç kısmında “*Fransız halkı, 1789 Haklar Bildirgesinde ifade olunan insan ve yurttaş hak ve hürriyetlerini yeniden açıkça ve resmen doğrular*” denilmektedir. Günümüzde yürürlükte olan 1958 Anayasası da Başlangıç hükümlerinde 1946'nın bu hükmüne atıfta bulunmaktadır: “*Fransız halkı, 1789 Bildirgesi ile saptanmış ve 1946 Anayasasının başlangıcı ile doğrulanıp tamamlanmış biçimleriyle insan haklarına ve milli egemenlik ilkelerine bağlılığını resmen ilan eder.*”

1791 Anayasası ayrıca, Fransız siyasal sistemine, güçler ayrılığı ilkesini getirmiştir. Yıl VIII<sup>24</sup>, de (13 Aralık 1799), Devlet Şurası (*Conseil d'Etat*) ve Sayıştay (*Cours de comptes*) kurulmuştur. Böylece Konsüllük ve İmparatorluk döneminin, temel ilkeleri günümüzde de uygulanan, idari yapılanmasının temelleri atılmıştır. Monarşinin Restorasyonu ile 1814 ve 1830 Şartları, parlamenter rejimin iki temel ilkesini, hükümetin parlamento önünde siyasal sorumluluğunu ve fesih hakkı ilkelerinin uygulanmasını denemiştir. II. Cumhuriyet'in (1848-1951) 1848 Anayasası, geneloğu (erkekler için) getirmiş; yürütme gücünü, doğrudan geneloğ ile seçilen cumhurbaşkanına vermiştir. Bu yüzyılı aşkın bir süre sonra, 1962'de yeniden uygulanmaya konmuştur. III. Cumhuriyet (1875-1940), cumhuriyetin kurumlarının dokunulmazlığını vurgulamış ve cumhurbaşkanının görev süresini yedi yıla çıkarmıştır. Bu dönemde, parlamenter rejim doruk noktasına varmış, ancak parlamentonun üstünlüğü anlayışına yapılan bu vurgu, parti sisteminin dağınıklığı ile birleşince, hükümetlerin istikrarsızlığı sonucunu doğurmuştur. 1871 ile 1940 arasında 104 hükümet kurulmuştur. IV. Cumhuriyet Anayasası (1946), parlamentarizmin kurumlarını, ölçülü hale getirmeye (*rationaliser*) çalışmıştır. 1946 Anayasası, 1958 Anayasasının da atıf yaptığı Başlangıç Bölümünde, sosyal haklara yer vermiştir. Ayrıca, usulüne uygun şekilde onaylanarak ilan edilen uluslararası antlaşmaların, Fransız hukuk sistemine girerek yasa gücünde olacakları kuralı da bu Anayasa ile getirilmiştir.

Beşinci Cumhuriyet rejimini kuran 1958 Anayasası, ikili bir dürtüyle oluşturulmuştur: yürütme organını güçlendirerek ve sistemde cumhurbaşkanına merkezi bir rol vererek istikrarsızlık üreten siyasal gelenekten kopuş ve cumhuriyetçi, liberal ve parlamenter geleneğe bağlılık.

### ***Siyasal Sistemde Cumhurbaşkanının Ağırlığı***

V. Cumhuriyet sisteminde, Cumhurbaşkanının merkezi rolünün meşruiyeti, 6 Kasım 1962 Anayasa değişikliğinden beri, doğrudan geneloğ tarafından seçilmesinden kaynaklanmaktadır. 2 Ekim 2000 tarihli Anayasal Yasa ile Cumhurbaşkanının görev süresi yedi yıldan beş yıla indirilmiştir.

Siyasal kurumlar arasında Cumhurbaşkanının yeri, Anayasanın 5. maddesinde tanımlanmıştır: “Cumhurbaşkanı, Anayasaya itaat ve saygıyı gözetir. Hakemliği ile kamu iktidarlarının düzenli işleyişini ve devletin devamlılığını sağlar. / Cumhurbaşkanı milli bağımsızlığın, ülke bütünlüğü ile uluslararası antlaşmalar ile Topluluk Antlaşmalarının teminatıdır”

V. Cumhuriyet Cumhurbaşkanının anayasal sistem içindeki konumunu üç kategori içinde değerlendirebiliriz:

1. *Anayasanın koruyucusu olma rolü*: Cumhurbaşkanı, Anayasa Konseyi üyelerinin üçte birini atar (m.56); yasalara ve uluslararası antlaşmalara karşı Anayasa Konseyine başvurabilir (m.54, 61); anayasa değişiklikleri sırasında belirleyici bir rol oynar (m.89).

2. *Hakemlik rolü*: Cumhurbaşkanı, iktidarda gerçek bir ağırlığa sahiptir. Çeşitli konularda, hiçbir aracılığa gerek olmadan, doğrudan doğruya halkoyuna başvurabilir (m.11) veya Meclisi feshederek seçime gidebilir (m.12). Cumhurbaşkanının doğrudan geneloğla seçilmiş olmasına, onun siyasal görüşlerine bağlı bir parlamento çoğunluğunun eklenmesi “hakemliği”, “kaptanlığa” dönüştürebilir. Bu durumda Cumhurbaşkanı, başbakan ve parlamento çoğunluğu üzerinde de otorite sahibidir ve gerçek bir hükümet başkanı olarak ortaya çıkar. 1986-1988, 1993-1995 ve 1997-2000 istisnaları dışında, Cumhurbaşkanının geneloğla seçilmeye başladığı 1962'den beri böyle bir durum söz konusudur.

<sup>24</sup> Fransız Devrimi, yeni bir takvim kurmuş ve zamanı kendisi ile başlatmıştır.

Cumhurbaşkanının, hakemlik rolü, kendi siyasal görüşünden olmayan bir meclis çoğunluğu ve hükümet ile birlikte çalıştığı dönemlerde, diğer dillere de giren terimle *cohabitation* (sözlük anlamı: birlikte oturma, karı koca hayatı yaşamak) dönemlerinde ortaya çıkmaktadır. Bu dönemlerde cumhurbaşkanı, fiili siyasal ağırlıktan, anayasal yetkileri sınırına çekilmek zorunda kalmaktadır: Yasaların ısdarı (m.10), bakanlar kurulu kararnamelerini ve yasa gücünde kararnameleri imzalamak (m.13), dış politika (m.52) ve savunma (m.15) konusundaki görevler. Bu dönemlerde, hükümet Anayasanın kendisine attığı (m.20,21) yönetici rolünü kazanır (hükümet ulusun siyasetini belirler ve yönetir; başbakan hükümetin faaliyetini yönetir.) Bununla birlikte, *cohabitation* dönemlerinde, cumhurbaşkanı kendisi ile aynı siyasi çizgide olmayan hükümeti kimi kararnameleri imzalmayarak sıkıştırabilir.

Cumhurbaşkanının sisteme yarı-başkanlık niteliği verdiği kabul edilen gücü, kendisi ile aynı siyasi çizgide olan bir iktidar ile çalıştığı dönemlerde ortaya ortaya çıkar. Bu dönemlerde başbakandan çok cumhurbaşkanı ön plandadır ve hükümetin programı, cumhurbaşkanının siyasi inisiyatifi olarak ortaya konulur. 2007 yılında, Fransa'yı takip eden bir yabancı gözlemci, siyasal arenaya Sarkozy'nin damgasını vurduğunu, Fransız siyasal sistemini ve toplumsal yapısının değiştireceği düşünülen köklü reformların hep Sarkoz tarafından açıklandığını görecektir.

3. *Ulusal bağımsızlığın, ülke bütünlüğünün ve antlaşmalara saygının teminatı olma rolü:* Cumhurbaşkanının savunma ve ulusal güvenlik konularında önemli bir rolü vardır. Elçilerin kabulü (m.14) ve uluslararası antlaşmaların onaylanması (m.52) cumhurbaşkanının görevidir. Başkomutan (m.15) olarak nükleer silah kullanma kararı verme yetkisi bulunmaktadır.

Ulusal güvenlik ve dış politika-diplomasi, cumhurbaşkanını münhasır yetkisindedir. Cumhurbaşkanı başkomutandır. Dış politikanın belirlenmesi ve yürürülmesi cumhurbaşkanının yetkisindedir. Diplomatları cumhurbaşkanı atar. Dış politikanın belirlenmesinde de başbakanın değil Cumhurbaşkanı ağırlığı sözkonusudur. Örneğin, sosyalist başbakan Lionel Jospin'in Mart 2000'de gerçekleştirdiği İsrail ziyaretinde Lübnan Hizbullah'ı için terörist nitelemesinde bulunması, Fransa'nın Arap dünyası ile İsrail arasında tutturmaya çalıştığı hassas dengeye bozacak nitelikteydi ve başbakan, dış politikada roller hatırlatılarak Cumhurbaşkanı Chirac tarafından uyarıldı. Türkiye'de cumhurbaşkanına böylesi bir münhasır siyaset alanı tanınmamıştır. Kimi cumhurbaşkanlarının kimi zaman siyasal sistem içinde ağırlık kazanmaları, yapısal bir işbölümünün sonucu değildir. Örneğin, Süleyman Demirel'in 28 Şubat döneminde hükümetlerin düşmesi ve kurulmasında oynadığı rol, Ahmet Necdet Sezer'in kararnameleri imzalamayarak islami-liberal siyasi çizginin programını gemleme arayışı, islami-liberal iktidarında ise aynı görüşte ve eski dışışleri bakanı olan Abdullah Gül'ün dış politikanın yürütülmesindeki ağırlığı anayasal sistemin yapısal bir sonucu olmak çok konjonktürel konumlanmalardan kaynaklanmaktadır.

Ulusal bağımsızlığın teminatı olma işlevinin gereği olarak Anayasa'nın 16. maddesi, "Cumhuriyetin kurumlarına, ulusal bağımsızlığa, ülke bütünlüğüne ve uluslararası yükümlülüklerin yerine getirilmesine yönelik ağır tehdit durumunda" ve "kamu gücünün düzgün işleyişi sekteye uğradığında" gerekli tedbirler almak konusunda Cumhurbaşkanı olağanüstü yetkiler vermiştir. 16.maddeye V. Cumhuriyet tarihinde sadece bir kez başvurulmuştur. Cezayir de Gaulle'ün kendi kaderini tayine izin vermesi ("Fransa'dan yönetilen değil Cezayir'iler tarafından yönetilen Cezayir" politikasının ilanı) üzerine Cezayir'in Fransa'ya bağlı olmasını savunan generallerin de Gaulle'e karşı darbe girişiminde bulunması üzerine de Gaulle, Anayasa'nın 16.maddesine başvurarak 23 Nisan – 29 Eylül 1961 tarihleri arasında olağanüstü yetkiler kullanmıştır. Olağanüstü mahkemeler kurulması gibi önlemler alınarak Cezayir'de düzen sağlanmıştır. Cumhurbaşkanı'nın 16.maddeyi yürürlüğe sokma kararına karşı Devlet Konseyi'nde açılan dava da bu kararın bir hükümet tasarrufu olduğu gerekçesiyle reddedilmiştir.

### ***Ölçülü Parlamentarizm (le parlementarisme rationalisé)***

Cumhurbaşkanının, siyasal rejim içindeki ağırlığına karşın, siyasal rejimin "başkanlık" sistemi olarak nitelendirilmesi mümkün değildir. ABD'de uygulanan ve hükümet ile parlamentonun, katı bir ayırımına dayanan başkanlık sistemi Fransa'da sadece 1848 ile 1851 yılları arasında uygulanmıştır.

Cumhurbaşkanı güçlendirilmiş ve parlamentonun yürütmeyi etkileme araçları zayıflatılmış olmasına karşın, Fransa, parlamenter sisteme bağlı kalmıştır. Hükümetin parlamento karşısında siyasal sorumluluğu ve yürütmenin de parlamentoyu fesih yetkisi varlığını sürdürmektedir. Bununla birlikte,



III. ve IV. Cumhuriyet rejimlerindeki istikrarsızlığa ve aşırılıklara tepki olarak, yasama yetkisi ve parlamentonun yürütmeyi denetim araçları, hükümetin istikrarını ve otoritesini korumak için iyice sınırlanmıştır. Ortaya çıkan sistem “ölçülü parlamentarizm (*le parlementarisme rationalisé*)” olarak adlandırılmaktadır. Ölçülü parlamentarizmin özelliklerini iki başlık altında değerlendirebiliriz:

1. *Hükümetin siyasal sorumluluğu yöntemlerinin ölçülü hale getirilmesi:* III. ve IV. Cumhuriyet rejimlerinde, hükümetin siyasal sorumluluğuna ilişkin yöntemlerin belirsiz ve uygulanamaz niteliği, istikrarsızlık unsuru yaratmıştı. Hükümetler, basit bir yasa tasarısında yeterli çoğunluğu sağlayamadıkları durumda bile istifa etmişlerdi.

1958 Anayasası, hükümeti düşürebilmesi için Millet Meclisinin, güvensizlik önergesi üzerine, üye tamsayısının salt çoğunluğu ile açıkça güvensizlik oyu vermesi gerekliliğini öngörmüştür (m.49/II). Ayrıca Anayasa, hükümetin, parlamentoda oylamaya sunmadan da yasa çıkarabilmesine olanak tanıyan bir düzenleme öngörmektedir. Hükümet, tasarı hakkında siyasal sorumluluk üstlendiğini ilan eder ve 24 saat içinde de bir güvensizlik önergesi verilip de kabul edilmezse tasarı yasalaşmış olur (m.49/III).

2. *Yasama etkinliğinin ölçülü hale getirilmesi:* Yasama etkinliğini sınırlamak için çeşitli mekanizmalar kullanılmıştır. Anayasa, yasama alanını sınırlı olarak sayarak belirlemiş (m.34) ve Anayasa Konseyi’nin denetimine tabi kılmıştır (m.61). Ayrıca, hükümetin yasa önerilerinin kabulünü kolaylaştırıcı çeşitli yöntemler getirilmiştir. Gündemi belirleme yetkisi gibi. (m.48). Hükümet isterse, konuyu görüşen Parlamento, sadece hükümetin değişiklik önerilerini dikkate alarak tasarının tümünü veya bir kısmını oylayabilir (vote bloqué [m.44/III]). Kamu gelirlerini azaltıcı kanun ve değişiklik önerisi yapılamaz (l’irrecevabilité financière [m.40]).

V.Cumhuriyet’in Anayasası , 19 değişiklik geçirmiştir. Özellikle Avrupa Birliği bütünleşmesini anayasal çerçeve ile uyumlaştırmak amacıyla önemli anayasa değişiklikleri yapılmıştır:

6 Kasım 1962, cumhurbaşkanının halkoyu ile seçilmesini öngören değişiklik.

29 Ekim 1974, Anayasa Konseyine başvuru hakkını genişleten değişiklik (60 milletvekili veya senatör)

25 Haziran 1992 tarihinde, Maastricht Anlaşmasının onaylanmasına olanak sağlayan, Ekonomik bütünleşme ve tek paraya geçiş ve sınır düzenlemeleri için Avrupa kurumlarına egemenlik devrini öngören, Avrupa Birliği vatandaşlarının yerel seçimlerde seçme ve başkanlıklar haricinde seçilme hakkı tanıyan ve 60 milletvekili veya senatöre uluslararası anlaşmaları Anayasa Konseyi’ne götürme yetkisi veren değişiklik (m. 54).

4 Ağustos 1995, referandumun uygulanma alanının genişletilmesi (m. 11).

22 Şubat 1996, mali denge ve sosyal güvenliğin genel koşullarının belirlenmesi konusunun Parlamentonun yetkileri içine alınması.

25 Ocak 1999, Amsterdam Antlaşması’nın onaylanmasına imkan tanıyan ve kişilerin serbest dolaşımı ilişkin düzenlemeler için Birliğe egemenlik devreden değişiklik.

8 Temmuz 1999, Uluslararası Ceza Mahkemesi’nin yargı yetkisini tanıyan, seçimlerde ve seçimle gelinen görevlerde kadın erkek eşitliğinin teşvik edilmesini öngören anayasa değişikliği.

2 Ekim 2000, Cumhurbaşkanı’nın görev süresini beş yıla indiren değişiklik.

28 Mart 2003, Cumhuriyetin idari örgütlenmesini özeksizleştiren değişiklik.

1 Mart 2005, Avrupa Anayasası yapılmasını öngören değişik ve Çevre Şartı’nı Anayasa’nın girişine dahil eden değişiklik.

16 Ocak’ta Millet Meclisi’nde ve 29 Ocak’ta da Senato’da kabul edilen ve iki kanadın anayasa değişikliklerini görüşmek üzere ortak toplantısı olan Kongre’de görüşülmeyi bekleyen tasarı ise Avrupa Birliği kurumlarını yeniden yapılandıran ve Fransa’da referandum sonucunda reddedilen Avrupa Anayasası Anlaşmasının yerine çıkarılan 13 Aralık 2007 tarihli Lizbon Antlaşması önündeki anayasal engelleri temizlemektedir. Bu değişiklik 22 Temmuz 2008’de kabul edilmiştir. (Öte yandan Lizbon Antlaşması AB üyeleri arasında sadece İrlanda’da referanduma götürüldü ve 12 Haziran 2008 tarihli referandumda ezici bir çoğunlukla reddedildi. Anlaşmanın geleceği belirsiz durumda.)

### ***Çatışmalı Toplumsal Yapı***

Toplumsal sınıfların ve tabakaların, örgütlülük derecesinin yüksekliği<sup>25</sup> Fransız kamu yönetiminin piyasa ile ve kapitalistler dışındaki toplumsal kesimlerle kurduğu ilişkiyi hassas bir dengede tutmaktadır. Kazanımların nedenlerini tartışmadan şunu söyleyebiliriz ki Fransız refah devletinin yapısı, kapitalist üretim ilişkilerinin istekleri doğrultusunda toplumsal düzenleyici rolünü dönüştürmekte olsa da temel özelliklerine korumaktadır. Refah devleti kazanımlarına yönelik köklü müdahale girişimleri toplumsal kalkışmalarla büsbütün engellenememişse de geriletmiştir. İngiltere’de sağcı Thatcher hükümetinin 1970’lerin sonunda güç kullanarak işçi mücadelesi karşısında kazandığı zafer ve gerek sağ ve gerekse sol ardılarının uyguladığı aynı doğrultudaki programlar İngiltere’de refah devletini, tüm kurumlarıyla olmasa da yönlendirici bir model olması yönüyle tasfiye etmiştir. Bugün İngiliz modeli *çalışma devleti* (*workfare state*) olarak nitelendirilmektedir. Görevdeki Cumhurbaşkanı Sarkozy Fransa’nın Thatcher’ı olmayı vaad etmektedir. Sarkozy 2008 yazında yaptığı bir konuşmada, *minimum hizmet zorunluluğunun* genişletilmesiyle kamu hizmeti alanında yapılan grevlerin etkisinin artık hissedilmediğini, Fransa’nın köklü bir dönüşüm geçirdiğini alaylı bir dille ilan etmiştir.

Grev, Fransız işçi sınıfının en etkili mücadele silahıdır. Türkiye’den farklı olarak grev sadece toplu sözleşme sürecinde anlaşmazlık çıkması durumunda uzun bir bürokratik süreç izlenip ve onlarca gün beklenip uygulanacak bir araç değil, gerek çalışma koşullarına ve gerekse hükümetin çalışma yaşamına yönelik genel siyasal tutumuna karşı koymak için iş bırakmaktır.

Yakın dönemin en etkili grevleri 1995 yılında gerçekleştirilmiş ve Avrupa Birliği’nin demiryolu ve enerji sektöründe uygulanmasını istediği serbestleştirme-özelleştirme engellenmiştir. Bu grev, Avrupa’da da kamu hizmetlerinin korunması yönünde yeni bir duyarlılık yarattığı gibi Fransa’da doğrudan etkisi sağcı hükümetin düşmesi olmuştur.

Fransız düşünür Bourdieu’nun 1995 grevi sırasında Paris Lyon garında yaptığı destek konuşması 1995 grevinin çalışanlar için anlamını göstermektedir: “bir uygarlığın yıkımına karşı, kamu hizmetlerine, eğitim, sağlık, kültür, sanat, araştırma ve herşeyin ötesinde çalışma haklarının cumhuriyetçi eşitliğine bağlı bir uygarlığın yıkımına karşı mücadele edenlere desteğimizi sunmak için buradayım”.<sup>26</sup>

Fransa’da 1995’te ve 1999-2000’de kamu hizmetlerinin iyileştirilmesine yönelik toplumsal hareketlilik, işçi ve kamu görevlileri sendikaları, tüketici örgütleri ve siyasal hareketler tarafından yaratılmıştır. 1999’da başlayıp 2000’de de süren maliye çalışanlarının grevi, sağlık çalışanlarının ve öğrenci, öğretmen, veli üçlüsünün sürekli eylemleri maliye ve eğitim bakanlarını da içeren geniş çaplı bir hükümet değişikliği sonucunu doğurmuştur. Eylemleri güdüleyen, kamu hizmetlerinde personel sayısının dondurulması, kaynak yetersizliği, hizmet koşullarının gitgide zayıflaması ve bunu gidermeyi hedeflediğini açıklayan, ancak esas olarak personel indirimini ve işletmeciler yöntemleri uygulamayı amaçlayan reformlar olmuştur.

AB’nin, özellikle de Komisyonunun, Anglo-Amerikan uygulamaları esas alarak geliştirdiği bu liberalleştirici/ticarileştirici yapının her sektöre kolaylıkla ve tamamen uygulandığını söylemek imkansızdır. Özellikle Fransa’nın başını çektiği ve güçlü bir dayanışmacı gelenekten gelen ülkelerin 1990’ların ortalarından itibaren geliştirdiği tepkiler ve özellikle kamu sektöründe çalışanların grevleri AB liberalleşmesinin sorunsuz ve hızlı gelişmediğini göstermektedir.<sup>27</sup> İlginç olan nokta, AB’nin, geliştirdiği bu kalıbı, gümrük birliğini gerçekleştiren ve aday adaylığı aşamasında bulunan Türkiye’ye sanki sorunsuzmuşçasına dayatmasıdır. Türkiye’de ilişkiler sadece siyasi konular (Kıbrıs, Ege, Kürt

<sup>25</sup> Fransız siyaset sahnesinde AB’nin ve Fransa’nın uyguladığı doğayı ve hayvan türlerini koruma, balıkçılık için kotalar belirleme gibi politkalardan zarar gören kesimin kurduğu gelenekçi ve sağcı Avcılık, Balıkçılık, Doğa, Gelenekler (Chasse Pêche Nature Traditions (CPNT) adlı bir parti bile bulunmaktadır. Bu parti Cumhurbaşkanlığı seçimlerine de katılmaktadır. Adayı 2002 seçimlerinde ilk turda % 4,23’ oy almıştır.

<sup>26</sup> Pierre Bourdieu, **Contre-Feux, Propos pour servir à la resistance contre l’invasion néo-libérale**, Paris, Raison d’Agir, 1998, s.30

<sup>27</sup> Örneğin enerji alanındaki serbestleştirme çabaları Fransa’nın klasik kamu hizmeti anlayışı ve ulusal çıkar arayışı nedeniyle yavaş ilerlemektedir. Bkz. John Bell, “The Concept of Public Service under Threat from Europe? An Illustration from Energy Law”, **European Public Law**, c.5, sy.2, 1999, s.189-198; Ayrıca Fransa 1993 yılında Topluluğun bir “kamu hizmetleri şartı” çıkarması için sonuçsuz kalan bir girişimde bulunmuştur. Bu girişimin kapsamı için bkz. Nicole Belloubet-Frier, “Service public et droit communautaire”, **AJDA**, 1994, s.275-277

sorunu vb) bağlamında tartışılmakta, AB'nin adaylık koşullarının ve Ulusal Programla buna verilen yanıtın iktisadi liberalleşme kalıbını olduğu gibi kabul ettiği gözardı edilmektedir.

BBC-Türkçe'den Fransa'ya ilişkin yaptığımız haber taraması son üç yılda Fransa'nın büyük çoğunlukla toplumsal çatışmalar ile haber konusu olduğu görülmektedir. Göçmenlerin, yoksulların ve işsizlerin yoğun olarak yaşadığı banliyöler, çalışma yaşamının yasal çerçevesinin kendileri aleyhine esnekleştirildiğini düşünen işçiler, iş hayatına yeni başlayacak gençler ve kamu çalışanları, toplumsal yaşamın temeli olan kamu hizmetlerinin geriletildiğini düşünen kamu çalışanları ve kullanıcılar, evsizler, vb. Fransa'da toplumsal çatışmalarda önplana çıktığı görülmektedir. Bu toplumsal hareketlerden birkaç örnek aktaralım.

Mayıs 2005'te Fransa'da sendikalar, hükümetin resmi tatili kaldırarak bugünü "Dayanışma günü" ilan etmesine tepki olarak greve gittiler. Fransa'da Pentekot günü dini geleneklere uygun olarak resmi tatil sayılıyordu Hükümet, 2003 yılındaki sıcak hava dalgasının ardından tatili iptal ederek bu günü yaşlılar ve bakıma muhtaç olanlar için dayanışma günü ilan etti ve elde edilecek geliri de bu kişiler için oluşturulacak fona aktaracağını açıkladı. Kararın kendilerine danışılma aldığını savunan sendikalar, Avrupa Anayasası referandumu için yürütülecek kampanyaların başladığı gün grev kararı aldılar. Grevde Fransız sosyal modeli için tehdit oluşturduğunu öne sürdükleri Avrupa Anayasası da proteste edildi (BBC-T, 16 Mayıs, 2005).

Hükümetin, Fransa'da 35 saat olan haftalık çalışma süresine esneklik getiren ve özel sektör çalışanlarının daha çok fazla mesai yapmasına olanak sağlayan yasa tasarısı, işçi sendikalarıyla iktidar arasında tartışmalara yol açtı. Sendikalar, hükümetin değişiklik teklifine karşı sonuna kadar direneceklerini belirtip yaklaşık 300 bin işçiyi sokaklara dökerek protesto gösterileri yaptılar. Fransa'da 35 saatlik çalışma haftası, Sosyalist iktidarın bıraktığı bir miras (BBC-T, 09 Şubat, 2005). Cumhurbaşkanı Sarkozy'nin Fransız ekonomisinin rekabet gücünü baltaladığından şikayet ettiği bu yasa nihayet 23 Temmuz 2008 tarihinde değiştirildi ve işverenlerin sendikalar veya tek tek işçilerle çalışma saatlerini ya da fazla mesai koşullarını değiştiren anlaşmalar yapmasına imkan tanındı.

27 Ekim 2005'te Paris'in Clichy-sous-Bois semtinde, polis tarafından kovalandığı öne sürülen iki Afrika kökenli gencin elektrik akımına kapılıp ölümüyle Paris'te büyük bir ayaklanma başladı. Paris'te başlayan olaylar ülke geneline sıçradı. Ayaklananlar taşıtları ateşe vererek tepkilerini gösterdiler. Ülke, şiddet olayları nedeniyle 40 yıldır tanık olmadığı sahnelerle karşı karşıya kaldı. Paris'te başlayan ve ülke geneline yayılan eylemlerde 10 bin araç yakılırken 300 civarında kamu binası ve mağaza kundaklandı. Olayları yatıştırmak amacıyla hükümet, valilere olağanüstü hal ilan etme yetkisi verdi. Hükümet, Paris'te başlayıp diğer kentlere de yayılan olayları dizginleyebilmek için 1955 yılından kalma ve çok az kullanılmış bir yasaya başvurdu. Fransız polisine şiddet olaylarını durdurmak için verilen yetkiler arasında, sokağa çıkma yasağı ilan etmek ve mahkeme izni olmaksızın istedikleri kişi ve yerleri arayabilmek de vardı. Ayrıca bu yasanın verdiği 12 günlük olağanüstü hal ilan etme yetkisi olaylar sırasında yasa değişikliği yapılarak üç aya çıkarıldı. Olaylar sırasında 5000'den fazla kişi gözaltına alındı.

2006 yılında çıkarılan "ilk iş sözleşmesi" yasası ile çalışma yaşamında yeni giren gençlerin yaptığı ilk iş sözleşmelerinin, feshin kolaylaştırılması gibi yöntemlerle esnekleştirilmesi sağlandı. "Söz konusu sözleşme, 26 yaşın altındakiler için, ilk işlerinde ve iki yıllık bir deneme süresi boyunca geçerli olacak ve işveren bu süre içinde, önceden uyarmadan ve gerekçe göstermeden, çalışanı işten çıkarabilecek. İki yılın sonunda, çalışan, tam zamanlı normal bir sözleşmeye geçirilecek." Bu yasa görüşülürken çalışanların büyük tepkisini çekti. Milyonlarca kişinin desteklediği grev ile sokak gösterilerini düzenleyen sendikalar ve öğrenciler, yeni yasanın iptal edilmemesi halinde genel greve gitme tehdidinde bulundular. Polis rakamlarına göre gösterilere bir milyondan fazla kişinin katıldı (BBC- Türkçe, 30 Mart, 2006.). Le Parisien gazetesinde yayımlanan bir kamuoyu yoklamasına göre, Fransız kamuoyunun yüzde 68'i, hükümetin yasadan vazgeçmesini istiyordu. Öğrenciler ve sendikalar da, yeni düzenlemenin işgücünün sömürüsüne neden olacağını savunuyor ve bunun yerine, yeni iş olanakları yaratacak tedbirler alınmasını talep ediyordu. Protesto gösterileri, boykot ve işgaller nedeniyle, üniversitelerde derslerin üçte ikisi yapılamadı (BBC- Türkçe, 28 Mart, 2006).

Fransa'da *sabit meskeni olmayan kişilerin* bile örgütlü bir iradesi var. Yaptıkları eylemlerle kısmi de olsa sonuç aldıkları görülüyor. Yeni yıldan (2007) hemen önce başlattıkları ve yeni yılda da sürdürdükleri eylemler üzerine Fransız hükümetinin evsizlere yardım amacıyla hazırladığı yeni bir plan hazırladı. Sabit meskeni olmayanlar Paris'te boş bir işhanını işgal edilip ayrıca bir de çadır kent kurdular. "Paris borsası yakınlarındaki işhanını işgal eden evsizler, buraya 'Konut Krizi Bakanlığı' takma ismini verdi. İşhanı ilk olarak evsiz haklarını savunan üç ayrı lobi grubunca kontrol altına alınmış, ardından evsiz aileler buraya davet edilmişti. Evsiz Parisliler, ayrıca Saint Martin Kanalı kıyısında da 200 çadırdan oluşan bir kamp kurdular. Hükümetin evsizler için, 70 milyon Euro tutarında bir acil durum planını uygulamaya sokacağı belirtiliyor (BBC-Türkçe, 3 Ocak 2007)."

Fransa hükümeti 1995'te de ulaştırma ve enerji sektöründe reform girişimi emeklilik haklarını kısmayı denemiş, ancak üç hafta süren grevler ardından zamanın Cumhurbaşkanı Jacques Chirac geri adım atmak zorunda kalmış, başbakanı Alain Juppe istifa etmişti. Fransa'nın yeni Cumhurbaşkanı Sarkozy de Mayıs 2007'de iktidara geldiğinden önemli "grev dalgaları" ile karşılaştı. Sarkozy'nin Fransa'nın dünya ekonomisiyle rekabet edebilmesi için özellikle çalışma hayatını esnekleştirmeyi ve refah devleti kazanımlarını gerileterek işçi çalıştırmanın maliyetini düşürmeyi hedefleyen reform paketleri grev dalgaları ile karşılanıyor. "Sarkozy hem kamu işçilerinin emeklilik haklarını tırpanlamaya yönelik planlarını hem de önümüzdeki yıl 20 bini aşkın memur kadrosunun kapatılacağını açıklayınca, işçi ve memur sendikalarında da hareketlenme başladı. Bu yılsonuna kadar emekli olan her iki kişiden birinin yeri boş kalacak. Yani kadrosu kapatılacak. Gelecek sene kapatılacak kadrolarla da, toplam 23 bin civarında memur kadrosu eksiltilecek (BBC- Türkçe, 20 Eylül, 2007)." 2007'nin Kasım grevlerle geçti, ulaştırma ve enerji sektörlerinde çalışan işçilere verilmiş erken yaşta tam emeklilik gibi bazı ayrıcalıkların kaldırılması planlarına karşı demiryolu çalışanları greve çıktı. Grevi öğrenciler ve enerji sektörü çalışanları da destekledi (BBC- Türkçe, 20 Kasım 2007). "Özellikle Sarkozy iktidarına en çok karşı çıkan üniversite öğrencileri harekete katıldılar. Hedefte yeni üniversite yasası var. Bu yasaya göre bilimsel olarak özerk olan üniversiteler finansal olarak da özerk olacaklar. Korkulan, bu tam özerkliğin üniversiteler arası rekabete yol açması, üniversiteler arasındaki kalite farklarının artması ve sonunda kapının Fransa'da hemen hemen hiç bulunmayan özel üniversitelere açılması. (BBC- Türkçe, 16 Kasım 2007)."

BBC Türkçe'nin "Fransa İngiltere olur mu" başlıklı haberinde belirttiği gibi Sarkozy ve sağcı hükümetine kamu çalışanlarının tepkisi "iş hayatında daha fazla esneklik, daha çok çalışma, daha çok özelleştirme, daha çok taşeron firma istemiyoruz" şeklinde özetlenebilir (BBC- Türkçe, 16 Kasım 2007). "Fransa direniyor, değişimin ille de çalışanların aleyhine olmasını istemeyenler direniyor. Ancak bu direniş kamuoyunun, daha doğrusu değişime dayanamamış, çalışma koşullarındaki avantajlarını, kazanılmış haklarını zaten kaybetmiş olanların desteğini her geçen gün kaybediyor. Ve kamuoyunun duruşu Sarkozy tarafından grevdekilere karşı kullanılıyor. Halk, çalışmak isteyenler ve çalışmak istemeyenler gibi iki suni kampa ayrılıyor. Amaç toplumu kökten değiştirmek. 'Modern' olduğu düşünülen, İngiltere ve ABD'de var olduğu varsayılan esnek çalışma koşullarını Fransa'ya uyarlamak. Korkulansa, kamu hizmetinin yok olması ve direnişçilerin pankartlarında yazdıkları gibi; İngiltere olmak (BBC- Türkçe, 16 Kasım 2007)." Direnişin Sarkozy ve onun çizgisindeki sağ hükümet tarafından adım adım kırıldığı ve Fransa'nın düzenleme rejiminin değiştirildiğini söylemek mümkün.

#### IV. HUKUKSAL ÖZELLİK: İDARE HUKUKU (LE DROIT ADMINISTRATIF)

İdarenin içinde hareket ettiği, faaliyetlerini düzenleyen ve faaliyetlerini uydurmak zorunda olduğu hukuksal yapı varoluş biçimini esaslı biçimde etkilemektedir. Bu nedenle, özel hukuktan (yani bireyler arası eşit ilişkileri düzenleyen *ortak hukuktan*) farklılaşarak özerk bir yapı kazanan idare hukukunu ve onun yargı düzenini kısaca ele almak gerekmektedir.

İdare hukuku, bireyler karşısında, onlara iradesini dayatabilme ayrıcalığına sahip olan idarenin denetlenmesi için bir araç olarak, 19.yüzyılda Fransa'da geliştirilmiştir.

Diğer Avrupa ülkelerindeki durumdan farklı olarak Fransız idare hukuku iki önemli özellik taşımaktadır:

- Genel yetkili bir idari yargı.

- Sadece tek yanlı idari işlemleri değil, aynı zamanda idari sözleşmeleri ve idarenin sorumluluğunu da kapsayan bir genişlik.

#### A. İdarenin Adliyeden Ayrılması İlkesi: İdari Yargının Doğuşu<sup>28</sup>

Fransız idari yargı sisteminin tarihi, esas olarak Fransız Conseil d'État'sının (Şûrayı Devleti'nin) ve Fransız idari örgütlenmesinin tarihi ile ayrılmaz biçimde karışmıştır.

1790 Kurucu Meclisi'nin kabul ettiği kuvvetler ayrılığı ilkesinin ve ona yüklenen anlamın, idarenin yargıya tabi olmaması sonucunu doğurduğu kabul edilir. Devrim, Eski Rejim döneminde de geçerli olan “idarenin olağan mahkemeler tarafından değil de özel bir yargı düzeninde denetlenmesi gerektiği” görüşünü devralmıştır. Çünkü bu anlayışa göre, “idareyi yargılamak da idare etmek anlamına gelir (*juger l'administration, c'est aussi et encore administrer*)”. Bu özel yargı ihtiyacını karşılamak üzere 22 Frimaire Yılı VIII'de (13 Aralık 1799) Anayasanın 52. maddesi ile Conseil d'État kurulmuştur.

Conseil d'État'nın idarenin yargısal denetimi sisteminin yaratılması ve kurumsallaştırılmasında oynadığı tarihsel rol, Fransız idari yargı tarihi yazımına da damgasını vurmuştur. Buna karşılık, Fransız Devlet Şurası kadar başat olmasa da, temsili taşra meclislerinin Fransız idari yargı tarihindeki yerine ilişkin bilgi vermenin de yararlı olacağını düşünüyoruz.

“Fransa'da modern kurumlar, İngiltere'de olduğu gibi çeşitli feodal iktidar organlarının yercil evrimi sonucunda oluşmamıştır. Fransa, 1789 tarihinde kesin biçimde feodal geleneklerden kopmuştur. Devrim eskiye ait herşeyi, tanrı da dahil, ilga etmiştir. Ülke, tekbiçimli vilayetlere bölünmüş, yeni bir adli sistem kurulmuş, tüm ayrıcalıklar kaldırılmıştır.”<sup>29</sup> Vilayet meclisleri bu devrimci yeniliklerin ürünüdür. Buna karşılık Conseil d'État, devrimleri aşan bir sürekliliği temsil etmektedir.

#### *Vilayet Meclisleri (conseils de prefecture)*

Vilayet meclisleri, Devrim Takvimi VIII. yılda yargı yetkisi kazanmışlarken Conseil d'État, bu yetkiye sahip olabilmek için 1872 yılını bekleyecektir.<sup>30</sup>

Vilayet meclislerinin kuruluşunda, 1789 Anayasa Meclisi'nin, Eski Rejim'in yargı teşkilatına karşı duyduğu düşmanlığın etkisi gözden uzak tutulmamalıdır.<sup>31</sup> Bu çerçevede iki temel karar idari yargının evriminde etkili olmuştur. Kurucular, Eski Rejim'e ait tüm yargısal kurumları kaldırmışlardır. Vilayetlerdeki hükümet temsilcileri (*les intendants*), hesap divanları (*les Chambres des Comptes*), maliye büroları (*les bureaux des finances*), vergi mahkemeleri (*les Cours des Aides*) ve tuz ambarları (*les Greniers à sel*) 1789 ila 1791 arasında kaldırılmıştır. Bunun yanı sıra, adli makamların idarenin işleyişine karışmasını yasaklayan bugün de yürürlükte olan meşhur yasa çıkarılmıştır (16-24 Ağustos 1790 tarihli Yasa'nın 13. maddesi: “*Yargı fonksiyonu, idari fonksiyondan ayrıdır ve hep ayrı kalacaktır; yargıçlar, herhangi bir şekilde idarenin işleyişini bozamaz, aksi davranış suçtur.*”) Bu tarihten sonraki on yıllık dönemde, idare ile uyumsuzluğu olanların başvurabileceği tek yol olarak eşmakama veya üstmakama idari başvuru yapmak kalmıştır. Vilayetlerde eski yapının kaldırılarak vali atanması ve meclisler kurulması da bu ortam içinde değerlendirilmelidir.

Yargının idareye karışmasını yasaklayan yasadan yaklaşık on yıl sonra, 18 Şubat 1800 (Devrim takvimiyle, 28 pluviôse yılı VIII) tarihli yasa ile seçimle gelen kurul halinde çalışan (kolejyal) yönetimler olan bölge ve vilayet direktuvarları kaldırılmış ve yerine yönetimden sorumlu vali (*le préfet*) ile yargıdan sorumlu vilayet meclisi (*le Conseil de prefecture*) getirilmiştir. İdarenin tek bir

<sup>28</sup> Bu başlıktaki bilgiler, (Onur Karahanoğulları, **Türkiye’de İdari Yargı Tarihi**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005)’den özetlenmiştir.

<sup>29</sup> M. Letourneur, J. Méric, **Conseil d'État et Juridictions administratives**, Librairie Armand Colin, Paris, 1955, s.7

<sup>30</sup> **Ibid.**, s.39

<sup>31</sup> Jacques Lèger, “L’histoire des conseils de prefecture”, in **Deuxième Centenaire du Conseil d'État, La revue Administratif, volume I**, PUF, Paris, 2001, s.440-448

kişiyse, yargınının ise bir meclise verilmesi, “idare etmek tek bir kişinin, yargılamak ise birden fazla kişinin işidir” anlayışıyla açıklanmıştır.<sup>32</sup>

Bu vilayet meclisleri, Conseil d’État yargısal (denetsel) bir işlev kazanmadan önce ortaya çıkan yargısal kuruluşlardır. Kararları, ne kendilerince geri alınabilir, ne bakanlar ne de vali tarafından düzeltilebilirdi. Kararları sadece, Conseil d’État’nın görüşüyle aydınlatılmış olan bakan-yargıca sunulabilirdi.

Osmanlı’da temsili taşra meclisleri ile merkezdeki meclis (Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye) hemen hemen eş zamanlı oluşturulmuştur (1838-1840). Şûra-yı Devlet 1868’de kurulduğunda ise ülkede yaklaşık otuz senelik bir taşra meclisi pratiği mevcuttur. Temsili taşra meclislerinin, tam olarak vilayet meclisi adını alması kuruluşundan çok sonra gerçekleşmiştir. Bu meclisler, idarenin denetlenmesinde açıkça yargısal yetkileri bulunmasa bile, idare aleyhindeki şikayetleri inceleme ve memurları yargılama yetkileri ile idarenin yargısal denetimi için bir başlangıç oluşturmuşlardır.

Vilayet meclislerinin yargısal yetkileri açıkça yasa kaynaklıydı. Yani, içtihatla edinilmiş yetkiler değildir.

Vilayet meclislerinin yargılama yetkisi sıkı biçimde idareye bağımlıydı. Meclisler, vilayetin büyüklüğüne göre üç ila beş üyeden oluşuyordu ve vali, hukuken meclisin başkanıydı. Eşitlik durumunda valinin oyu belirleyiciydi ve bu sayede üç üyeli bir mecliste valinin tek bir üyenin desteğini kazanması belirleyici olabilmesi için yeterliydi. İdarenin denetlenmesinde vilayet meclislerinin tarih içinde üstlendikleri rol, genellikle yetersiz bulunmakta ve bu kurumların idarenin gölgesinde ve silik kaldığı kabul edilmektedir. Bu eleştiri kurumun tarihi boyunca sürmüş, ancak kaldırılmalarına yönelik tasarılar hayata geçirilmemiş, eleştirilere dayanan vilayet meclislerinin evrimi yavaş ama kesintisiz biçimde sürmüştür. 1953 reformu ile vilayet meclislerinin yargısal yetkileri kaldırılarak idare mahkemeleri kurulmuştur.

Vilayet meclislerinin varlığı, yani taşrada idarenin denetiminin adli mahkemelere devredilmemiş olması merkezdeki Conseil d’État’nın yargısal varlığını da mümkün kılmıştır.

### ***Fransız Devlet Şurası: Conseil d’État***

Conseil d’État’nın kuruluş tarihi olarak, Luxembourg Sarayında ilk toplantısını yaptığı 25 Aralık 1799 tarihi kabul edilmektedir. Bu simgesel tarihin ötesinde kurumun tarihi çok daha eskilere gitmektedir.

Devlet şurası (konseyi) gibi devlet yönetiminde “akıl (istişare)” üreten kurumların varlığı elbette Fransa’ya özgü değildir. Ayrıca, Fransız tarihinde de bu işlev Conseil d’État ile var olmamıştır.<sup>33</sup> Tarihçiler, sadece bu işlevin varlığına bakarak bu tip konseyin kuruluşunu ilk Roma İmparatoru Auguste’e (MÖ. 63 – MS 14) atfetmektedirler. Böylesi bir değerlendirme abartılı bulunabilirse de Auguste’ün Konseyi, günümüzdeki devlet konseyine benzer şekilde, idari ayrıcalıklarla (*consilium* veya *consistorium*) yargısal işlevlerin (*auditorium*) birleştiği tipteki ilk konsey örgütlenmesidir.<sup>34</sup>

Ayrıca Ortaçağ’daki *kral konseyi* (*curia regis*) de aynı ihtiyaçtan doğmuştur. Feodal hiyerarşinin en üstünde bulunan bu konsey XIII ila XVI. yüzyıllarda oluşan parlamento, hesap divanı, büyük konsey gibi iktidarı merkezileştiren kurumların öncüsüdür. *Curia regis*, X. ve XIII. yüzyıllarda laik ve dinsel feodallerden oluşan bir kuruldur. Siyasal konular görüşülür, fermanlar hazırlanır; ayrıca, feodaller adalet dağıtmaktan kaçındığı zaman *curia regis*’e başvurulabilirdi. Konumuz bakımından *curia regis*’in tarih içinde geçirdiği dönüşümü aktarmamız mümkün değildir.

Devlet Konseyi, “örgütlü monarşi (*monarchie organisée*)” ile birlikte doğmuştur.<sup>35</sup> Ortaçağdan çıkışta oluşan güçlü krallıklarda feodal konsey, krala yönetim işlerinde ve kralın dağıttığı

<sup>32</sup> Ibid., s.440

<sup>33</sup> **Le Conseil d’Etat**, République Française, (tarihsiz), s.2

<sup>34</sup> François Monnier, “L’ancien régime”, in **Le Conseil d’État de l’an VIII à nos jors**, (ed.Jean Massot), Adam Biro, Paris, 1999, s.12

<sup>35</sup> **Le Conseil d’Etat**, s.2

adalette (*justice retenue*)<sup>36</sup> yardımcı olan bir hükümet organına dönüşmüştür. Ayrıca, bu konsey zaman içinde, krallık mahkemeleri özelliğine sahip olan parlömanların ve hesap divanlarının kararlarına karşı bir başvuru yeri niteliği de kazanmıştır.<sup>37</sup>

Günümüz devlet konseyinin tarihsel öncülü, Ortaçağdan iktidarı merkezileştirerek çıkan krallıkta bulunmaktadır.

Feodal hiyerarşinin tepesindeki prensin yanında yer alan bu konsey içinden, kral hakimiyetini güçlendirdikçe, yeni kurumlar doğmuştur. XIII. yüzyıldan XVI. yüzyıla kadar parlöman, hesap divanı, büyük konsey, Kral konseyinden ayrılmıştır. Bu evrim, XIII. yüzyılın sonunda, Güzel Philippe'in hükümdarlığında başlamıştır: Parlöman, kralın çevresinden bağımsızlığını elde etmiş ve özel (krala ait olmayan anlamında) yargı işlevinde uzmanlaşmıştır. Oğlu V. Philippe ise, 1319 yılında, krallık mallarının ve vergilerin yönetimi ve devlet parası harcayan görevlilerin denetimi için hesap divanı kurmuştur. Bu gelişmeler sonucunda, Feodal Konsey, Hükümet Konseyine dönüşmüştür. Bu konsey, krallığın yönetiminde ve adaletin dağıtımında ona yardım etmektedir. Ayrıca Konsey, kraliyet mahkemelerinde, parlömanlarda ve hesap divanlarında verilen kararlara karşı başvuru merciidir.<sup>38</sup> XIII. yüzyılda merkezileşme yolunda gerçekleştirilenler, XVI. yüzyıla kadar yerleştirilmiş ve ayrıntılandırılmıştır. Özellikle, kral konseyinin yargı yetkisi belirginleştirilmiş, örgütlenmesi geliştirilmiş ve yargılama usulü düzenlenmiştir. Konsey zaman içinde, başta konseyin altbirimleri niteliğini taşıyan kraliyet mahkemeleri olmak üzere tüm yargı birimleri üzerinde, otoritesini yerleştirmiştir. Kral ve onun konseyinde iktidar yoğunlaşması, feodalizmin çözülmesi ve mutlak monarşilerin kurulması ile bağlantılıdır.

Osmanlı'ya ilişkin bir parantez açarak şunu söyleyebiliriz: Osmanlı'da, temsili taşra meclislerinin ve merkezdeki meclislerin oluşturulması da merkezi iktidarı güçlendirmek çabası içinde değerlendirilebilir. Ancak, bunun gerisinde, feodal iktidarlara geriletmek çabasının bulunup bulunmadığı sorusunun yanıtı, Osmanlı toplumsal yapısının niteliğine ilişkin yürütülen büyük tartışmalarla bağlantılıdır. Osmanlı'da feodal yapının bulunup bulunmadığı tartışılmaktadır. Ayrıca, örneğin Sened-i İttifakı, âyanların iktidarının tescili olarak değerlendirenler bulunduğu gibi, merkezi iktidarın âyanlara kabul ettirilmesinin aracı olduğunu savunanlar da vardır. Osmanlı toplumsal düzenini değerlendirirken unutulmaması gereken nokta, Osmanlı'ya kapitalizmin girmiş olduğu ve bunun da kaçınılmaz olarak, birbirinden farklı toplumsal formasyonları aynı anda yaşatan eşitsiz gelişmeye yol açtığıdır. Osmanlı toplumsal yapısı nasıl değerlendirilirse değerlendirilsin, Tanzimat hareketi, merkezi iktidarı güçlendirmek, daha doğrusu iktidarı tüm ülke coğrafyasına yayarak ülkeyi kontrol edebilmek arayışı olduğu kabul edilebilir.

Konseyin dânişsal ve yargısal işlevi bulunduğunu belirtmiştik. Ancak unutulmaması gereken nokta, bu dönem Kral Konseyi'nin, "iktidarın fethinde bir savaş aygıtı" olduğudur. Esas olarak silahşörlerden oluşan bu Konsey, feodal meclislerin etkisizleştirilmesini, soyluların kralın iktidarını tanımamasını sağlamıştır. Louis XI (1423–83), Konseyinin yardımıyla, feodalitenin neredeyse tamamen yıkılmış olduğu idari yapılanmayı yeniden kurmuş, yenilemiş, vergi toplamış ve hızlı bir şekilde refahı temin etmiştir. Merkezileşmiş bu idari yapı, daha o dönemden modern olarak değerlendirilebilir.<sup>39</sup> Bununla birlikte, Güzel Philippe'in ölümünden sonra, feodalite canlanmış, Din Savaşları<sup>40</sup> ve Başkaldırı (*Fronde*)<sup>41</sup> sırasında birlikler oluşturulmuştur. Richelieu, Mazarin ve daha sonra Colbert gibi önemli devlet adamlarını da kendi izlerinden sürüklemişlerdir.<sup>42</sup>

<sup>36</sup> Krala ait, kralın elinde tuttuğu ve dağıttığı adalet anlamına geliyor.

<sup>37</sup> Erik Arnaout, François Monnier, *Le Conseil d'État, Juger, Conseiller, Servir*, Gallimard, Paris, 1999, s.12

<sup>38</sup> *Ibid*, s.12

<sup>39</sup> *Ibid*, s.14

<sup>40</sup> Din Savaşları: "Reform hareketlerinin Hristiyan birliğini bozduğu XVI yy. Avrupasında gelişen savaşlar ve özel olarak da 1562-1568 arasında Fransa'da patlak veren ve Katoliklerle Kalvencileri birbirine düşüren çatışmalar. Din savaşlarına ortam hazırlayan nedenlerin başında, Kral François I'in monarşiyi, Protestanlığı ezme yoluna itmesi gelir." Büyük Larousse Ansiklopedisi.

<sup>41</sup> Fronde: "Fransa'da 1648–53 arasında, Anne d'Authriche'in naipliği ve Kardinal Mazarin'in başbakanlığı sırasında patlak veren karışıklıklar. Bu önemli çatışmanın hedefi bir yandan Parlamento'nun, bir yandan da büyük soyluların zayıf düşürmek ve el koymak istedikleri monarşi otoritesiydi." Büyük Larousse Ansiklopedisi.

<sup>42</sup> Monnier, "L'ancien régime", s.14



Kralın danışma konseyi, kralın otoritesi tüm krallık üzerinde yerleştikçe yetkilerini genişletmiş ve önemini artırmıştır. Feodaliteden çıkış ve merkezileşme sürecinde, Konsey ile (temsili değil de birer yargı meclisi olan) parlömanlar arasında çetin bir mücadele yaşanmıştır.<sup>43</sup> Krala hizmet etmek üzere oluşturulan bu yapı, Rönesans ile birlikte, soyut ve gayrişahsi bir varlığın, yani devletin hizmetkarına dönüşmüştür.<sup>44</sup>

Reform ile bütünlenen Rönesans ve modern devletin doğuşu, dinsel devletin yerini ulus-devletlere bırakması Konseyin temsil ettiği işlevde de dönüşüme yol açmıştır. O ana kadar, kralın iktidarını yerleştirmede bir araç olan Konsey, “Devlet Konseyi”ne dönüşmüştür.<sup>45</sup>

Osmanlı’nın çözmek zorunda olduğu sorun daha çetindi. Osmanlı, feodal dağınıklıktan ziyade, topraklarını tehdit eden modern ulusçulukla mücadele etti. Çağı itibariyle kaybedilmesi kaçınılmaz görünen bir mücadeleydi bu. Osmanlı tanzimatında amaç merkezileşmek ve padişaha ait olmayan bir devlet iktidarı yaratmaktır. Ancak Osmanlı, tüm coğrafyası ile merkezileşememiş hatta dağılmıştır. Kurulmaya çalışılan idari/yargısal aygıt, İmparatorluğu ayakta tutmaya yetememiştir. Bunun için çok geç kalınmış olduğu düşünülebilir. Şûra-yı Devlet, bu başarısız tarihsel müdahalenin (projenin) araçlarından biridir, Cumhuriyet’in, Şûra-yı Devlete başlarda Osmanlı modernleşmesindeki ilgiyi göstermemesinin nedenlerinden biri de bu olabilir. Ancak tüm bu süreçte İmparatorluk dağılırken oluşacak yeni devletin modern kurumları da yaratılmıştır.

XVI. yüzyıldan itibaren modern “egemenlik” anlayışında kralın “yargılayan/adalet dağıtan” işlevine bir de “kural koyan” işlevi eklenmiştir. Konsey krala, hem yargılama iktidarını hem de kural koyma iktidarını kullanırken yardımcıdır. Feodal ve post-feodal Kral Konseyi ile Devlet Konseyi arasındaki temel fark da yeni kazanılan bu özelliğidir.<sup>46</sup> Devlet Konseyi kural konulan yer özelliğini kazanmıştır. Modern devlet, kural koyma işleviyle de tanımlanabilir. Tanrı, kilise, gelenek, tarih vb. değil de devletin koyduğu kural hukukun temel kaynağı haline gelmektedir.

Devlet Konseyi’nin, kendisinden önceki kral konseylerinden ayıran temel özellik olarak yargı yetkisinin kullanımında oynadığı rolün yanı sıra, modern devletin kural koyma işlevinde de yer alması, Osmanlı’da, Divan-ı Hümayundan meclislere geçişi anımsatmaktadır. Osmanlı’da şeri hukukun yanında, (ilke olarak şeriata uygunluk sınırına tabi de olsa) hükümdarın koyduğu bir örfi hukuk hep var olmuştur. Padişah iradesine dayanan bu kurallara karşılık Tanzimat ile birlikte hukuk, devletin koyduğu kurallara biçimine bürünmektedir. İmparatorluğu modernleştirerek kurtarabilmek için *devlet aygıtı* kullanılmaya çalışılmıştır. Yapılanlar, klasik padişah fermanları olarak değil, nizamnameler şeklinde kurallara dönüştürülmüştür. Padişah, üretilen nizamnameleri isdar eder bir otoriteye dönüşmeye başlamıştır. Sayıca artan kural koyma faaliyeti, artık tek bir kişinin iradesine teslim edilmesi imkansız hale gelmiş, ayrı bir uzmanlaşma ve kurumsallaşma gerektiren bir usule dayanmaktadır. Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye ile başlayan ve Şûra-yı Devlet ile devam eden merkezdeki temsili meclislerin varlığı da bu süreçteki işlevleriyle açıklanabilir.

Fransa’da Din Savaşlarının bitmesinden itibaren Devlet Konseyi, yeniden yapılanma yaşamıştır. Kral artık hükmetmek için Konseyine gereksinim duymamakta bizzat ve bakanları yardımıyla devlet başkanı olarak hükmetmektedir. Konseyin yönetimdeki işlevi gerilemiş, Konsey, yargısal işlevine doğru çekilmiştir.<sup>47</sup> Yeniden yapılanmanın temelinde yer alan anlayış, idare etmek ile adalet dağıtmak arasında ayırım yapma arayışdır. Bu arayış, parlömanlara karşı çıkarılan 1641 tarihli *Saint-Germain-en-Laye* Fermanı ile kurallaştırılmıştır. Kamu işleri ile özel işler arasında ayırım ilkesini öngörmektedir. Buna göre, adalet, özel kişilerin (bireylerin) çıkarlarını ve onurunu korumayı hedefler ve parlömanlar ile kraliyet mahkemelerinin görevinde kabul edilirken kamu işleriyle ilgili herşey de hükümetin veya onun idaresinin ve dolayısıyla Konseyin görevinde kabul edilmektedir. Bu anlayışın yerleşmesiyle idare, yargıdan ayrılarak özerk bir faaliyet haline gelmekte ve bireylerle devlet arasındaki uyumsuzluklar da adli yargıdan ayrılmaktadır. Bu Fermanın idari yargı tarihi açısından

<sup>43</sup> Arnaoult, Monnier, *Le Conseil d’État*, s.14

<sup>44</sup> *Ibid.*, s.11

<sup>45</sup> Monnier, “L’ancien régime”, s.15

<sup>46</sup> Arnaoult, Monnier, *Le Conseil d’État*, s.16

<sup>47</sup> Monnier, “L’ancien régime”, s.17

önemi, parlömanlara devletle ilgili işlere karışmayı yasaklayarak Konseyi, devlete ait uyuşmazlıkların çözümünde uzmanlaşmaya yöneltmiş olmasıdır.

XIV. Louis, Konseyi, merkezi monarşinin temel aracı haline getirmiştir. Temel siyasal birimler, Konsey bünyesinde toplanmıştır. 1660-1670 yıllarında, bakanlık tipi örgütlenmenin (savaş, deniz, maliye) gelişmesiyle ve Colbert ve Louvois gibi güçlü bakanların etkisiyle, Konseyin gücü ve etkisi gerilemeye başlamıştır. Bu yöndeki evrim öylesine güçlü olmuştur ki 1680-1690 yıllarına gelindiğinde, Konsey, yürütmeye ve idareye ilişkin işlerinden sıyrılarak sadece yargı alanına özgülenmiştir. Bakanlıklar ve bürokrasi Devlet Konseyinden bağımsız bir varlık kazanmaya başlamışlardır.

Osmanlı'da Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye kurulduğunda bakanlıklar oluşturulmaya başlanmıştı. Ancak, henüz zayıf olan bu yapılar karşısında, Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye, tanzimat sürecinin gerçek ve etkili karar organı oldu. Meclisin yargısal görevleri ve yasa hazırlama ile önemli konularda karar alma işlevleri aynı önemdeydi. Tanzimat sürecinin karar merkeziydi. 1868'de Şûra-yı Devlet kurulduğunda ise bakanlıklar belli bir yerleşiklik kazanmış olmasına karşın Şûra-yı Devlet, uzun bir süre yönetimde merkezi role sahip oldu. Aynı yıl kurulan Divan-ı Ahkâm-ı Adliye, yargısal işlerde uzmanlaştı. Şûra-yı Devlet'in de zaman içinde (özellikle II. Abdülhamit ve daha sonra İttihat Terakki'nin iktidar anlayışlarının etkisiyle) yönetimdeki ağırlığı azalmış ve bunun sonucu olarak (veya bu sayede) Şûra, idare hakkındaki şikayetleri halleden ve memurları yargılayan bir kuruma dönüşme sürecine girmiştir.

Fransa'da bakanlıkların gelişmesiyle Devlet içindeki yönetsel rolü daralan Konseyin, yargısal yönünün gelişmesi XVIII. yüzyılda da sürmüştür. XVIII. yüzyıl boyunca, doğmakta olan liberalizm devlet ile bireyler arasında uyuşmazlıkları çoğalttığı oranda, Devlet Konseyi'nin yaşamakta olduğu bu rol değişimi de güçlenerek sürmüştür. Bireyi devletin keyfilğine karşı koruyan kurallar geliştirilmeye başlanmıştır.

1789'a gelindiğinde Konsey, tamamen dönüşmüş ve yönetsel rolü bakımından çok zayıflamış niteliktedir. Ulusal Meclis (15-20 Ekim 1789) Konseyin, siyasal etkinliklerini sınırlamakla işe başlamıştır. İkinci darbe, işlerinin önemli bir kısmının elinden gitmesi sonucunu doğuran, Temyiz Mahkemesinin kurulması olmuş (27 Kasım 1790) ve nihayet Konsey 14-27 Nisan 1791 tarihli kararname ile dağıtılmıştır. Konseyin dağıtılmasına karşı ses çıkmamıştır. Bunun nedeni Konseye yönelik hoşnutsuzluklardır. Konseydeki tetkik hakimleri (*les maîtres des requêtes*), *intendants* kökenli oldukları için sevilmemişler; bundan daha önemlisi, Konsey ile parlömanlar arasındaki çekişme siyasal yaşamda tıkanmalara neden olmuştur. Nitekim Devrim bu iki kuruma da son vermiştir.

Bunun yanı sıra, yargının, idarenin işleyişine karışması yasaklanmıştır. Bugün de yürürlükte olan 16-24 Ağustos 1790 tarihli Yasaya göre, "*Yargı fonksiyonu, idari fonksiyondan ayrıdır ve hep ayrı kalacaktır; yargıçlar, herhangi bir şekilde idarenin işleyişini bozamaz, aksi davranış suçtur.*" Bu yasağa karşın, 1799 Anayasası ile öngörülen Devlet Konseyi'nin tarihsel gelişimi içinde, yargı dışında yer alan, ama idare üzerinde yargısal benzeri bir denetim uygulayan yapı oluşmuştur. Getirilen yasağın, Devlet Konseyi'nin denetim yönündeki gelişiminde önemli etkisi olmuştur.

Konseyin yokluğu kısa sürmüş, Devrim takvimiyle yıl VIII'de Bonaparte tarafından yeniden kurulmuştur. Konsey, Bonaparte'ın iktidarı kendi elinde toplama arayışında araç olarak tasarlanmıştır. Bonaparte tarafından, idare üzerindeki kontrolünü yerleştirmek üzere kullanılmıştır. Bonaparte için Konsey, yönetiminde dayanak olarak kullanabileceği sadık teknisyenleri bünyesinde toplayan bir yapı ve ayrıca, gerektiğinde taşraya gönderebileceği veya sorunlu konuları havale edebileceği deneyimli yöneticiler için bir arpalıktır. Bonaparte Konseye başkanlık etmekten hoşlanmış pek çok konuda onun görüşüne başvurulmuş, uzun toplantılar yapılmıştır.<sup>48</sup> Bonaparte'ın Devlet Konseyi, onun iktidar anlayışının aracı olması sayesinde, yasama alanında işlev üstlenmeye başladığı gibi idare üzerinde de etki kurmuştur.

<sup>48</sup> Jean Tulard, "Le Consulat et l'Empire", in *Le Conseil d'État de l'an VIII à nos jours*, (ed. Jean Massot), Adam Biro, Paris, 1999, s.22

Merkezdeki Devlet Konseyi'nin yanısıra, 28 pluviôse yıl VIII tarihinde vilayetlerde, Devlet Konseyi'nin benzeri olacak şekilde, hem danişsal hem de yargısal yetkileri olan vilayet meclisleri kurulmuştur.<sup>49</sup>

Osmanlı'nın Şûra-yı Devlet'i, bir açıdan Bonaparte'ın Devlet Konseyi'ne benzemektedir. Fransa'da, iktidar tek bir kişi tarafından tekelleştirilmeye çalışılırken Konsey bunun aracı olmuştur. Osmanlı'da ise iktidarı tek bir kişi tekelleştirmeye çalışmamış; tam tersine, genel olarak “devlet”, mali ve siyasi olarak elinden kaymaya başlayan coğrafyası üzerinde iktidarı merkezileştirip yoğunlaştırmayı denemiştir. Şûra da bunun araçlarından biri olarak işlev görmüştür.

Seçkin hukukçulardan (Cambacérès, Tronchet, Merlin de Douai, Portalis, Berlier, Treilhard, Maleville) kurulu Devlet Konseyi, Napoléon tarafından girilen toplumun ve idarenin yeniden kurulması çabasına ortak olmuştur. Medeni Kanun, Ticaret Kanunu, Ceza Kanunu, Ceza Muhakemeleri Kanunu gibi temel kanunlar ve bataklıkların kurutulması, bayındırlık işleri, madenler ve üniversitelere ilişkin kanunlar ile yerel ve merkezi idarenin oluşturulmasına ilişkin kanunlar Konsey tarafından hazırlanmıştır.<sup>50</sup> Medeni Kanunun çıkarılması için yapılan yüz yedi toplantının, elli beşine Bonaparte başkanlık etmiştir.<sup>51</sup>

Osmanlı'da da önce Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye ve daha sonra da Şûra-yı Devlet, Tanzimat'ın yeniden inşa sürecinde etkin rol oynamıştır. Çıkarılan temel kanunlar hep bu iki kurum tarafından hazırlanmıştır.

Napoléon döneminde ağırlık kazanan Devlet Konseyi, idarenin işleyişine nezaret etmiştir. Memurlar için “güvence” geliştirmiş, hizmetlerinde kusurlu olan memurlara uygulanacak disiplin cezalarını Devlet başkanına önermek yetkisine sahip olmuştur. Ayrıca, yerel yönetimlerle kamu kurumları üzerinde vesayet denetimi uygulamıştır. Nihayet, Konsey, “idari konularda ortaya çıkan güçlükler” (daha doğru ifade ile eskiden çözümü bakanlara bırakılmış olan uyuşmazlıklar) konusunda karar vermek yetkisine sahip olmuştur. Özetle, Konsey, tüm idare aygıtını denetleyebilecek hukuksal araçlarla donatılmıştır. Bakanlar da bu denetimden kaçamamıştır. Zira, bakanlarla Devlet Konseyi arasında bir uyuşmazlık çıktığında, bu uyuşmazlık Konsey üyeleri bakanlardan oluşan ve başkanlığı devlet başkanı tarafından yapılan *idari konsey (conseil d'administration)* tarafından çözülmektedir. Ayrıca, Napoléon, temel kamu hizmetlerinden sorumlu olan bakanları, daha yakından kontrol edebilmek için Devlet Konseyi'ne üye yapmıştır.<sup>52</sup>

1806 yılından itibaren uyuşmazlıklara ilişkin işler için, Konsey içinde, yargısal usûl uygulayan bir yargı komisyonu oluşturulmuştur. Dosyaların hazırlanması işlevini üstlenerek Konsey'deki Yargı Komisyonunun çalışmalarına yardımcı olan tetkik hakimliği (*maîtres des requêtes*) kurumu getirilmiştir.

1831 yılında, yargılama toplantıları aleni hale getirilmiş ve her uyuşmazlığa ilişkin olarak ilgili bakanın bağımsız biçimde görüşlerini sunması yöntemi kabul edilmiştir. Bu görev, sonraları Kral komiseri ve günümüzde de *hükümet komiseri* tarafından yerine getirilecektir.

1848 Devrimi'nden sonra, 2 Aralık 1851 tarihinde Devlet Konseyi dağıtılmıştır. Konseyi yeniden oluşturan 14 Ocak 1852 Anayasası, emperyal bir anlayışla otoriteye ve iktidara yakın bir Konsey arzulamıştır. Bununla birlikte, Konsey, yavaş yavaş liberal bir anlayış benimsemiş ve keyfiliğe karşı bireylerin koruyucusu rolü üstlenmiştir.

Devlet Konseyi'nin, yargılama işlevini “açıkça yetkilendirilmiş” şekilde yerine getirmesi III. Cumhuriyet Döneminde ([kurulması 1870-1879]-1940) gerçekleşmiştir. Kurucu Meclis, 24 Mayıs 1872 tarihli Yasa ile Devlet Konseyi'ni yargı konusunda yetkilendirilmiş (*justice déléguée*) ve ayrıca

<sup>49</sup> Le Conseil d'Etat, s.4

<sup>50</sup> Arnauld, Monnier, Le Conseil d'État, s.24

<sup>51</sup> Tulard, “Le Consulat et l'Empire”, s.23

<sup>52</sup> Arnauld, Monnier, Le Conseil d'État, s.26

bir Uyuşmazlık Mahkemesi<sup>53</sup> kurulmuştur. Bu tarihten itibaren Devlet Konseyi, “Fransız halkı adına” karar vermeye başlamıştır.

1879 yılının başında iktidarın Cumhuriyetçilerce ele geçirilmesinden sonra, Konsey tarihinin en köklü tasfiyesi gerçekleştirilmiştir. Üye sayısı artırılıp yeni üyeler atanarak yeni bir fikri yapı oluşturulmaya çalışılmıştır. Tasfiye Temmuz’da, Konseyin yargı dairesi, *congregation*’cular<sup>54</sup> hakkında karar vermek zorunda kalınca şiddetlenmiştir. Kilise karşıtı sert bir siyaset izleyen hükümet müdahale etmiş, on yeni üyelik yaratılmış, yedi üye emekli olmaya razı olmuş, iki üyenin yerine yenileri atanmış, biri *congregation*’cular dosyasını hazırlayan olmak üzere altı tetkik hakimi (*maîtres des requêtes*) görevden alınmıştır. Bu tasfiye hareketini protesto eden sekiz Konsey üyesi ve dört tetkik hakimi istifa etmiş ve yeni atanan dört tetkik hakimi de görevi kabul etmemiştir. Protestolar, tasfiyeyi engellememiş, 25 Temmuz 1879 tarihi itibarıyla tasfiyeye uğramayan sadece üç Konsey üyesi kalmıştır. Konsey, artık, Cumhuriyetçi ve kilisekarşıtı (*anticlerical*) düşüncelere sahip bir yapıya kavuşturulmuştur.<sup>55</sup>

Edouard Laferrière’in Konsey’in ikinci başkanlığını yaptığı 1886 ila 1898 yılları, “idari yargının altın yılları” olarak nitelendirilmektedir. Bu dönemde, Devlet Konseyi’ne başvurmadan önce, bakana başvurmayı gerektiren “bakan-yargıç (*le ministre juge*)” sistemi terk edilmiştir. Böylece yetkili-adalet sistemine (*justice déléguée*) tam olarak geçilmiştir. Bu dönüşüm, Devlet Konseyi’nin *Cadot Kararı* (Cadot v. Ville de Marseille, 13 Aralık 1889) ile gerçekleştirilmiştir.<sup>56</sup> Ayrıca bu dönemde, David, Corneille, Chardenet, Romieu, Pichat, Léon Blum gibi etkili hükümet komiserlerinin görüşlerini de taşıyan Konsey kararları, idare hukukunun temel kavramlarının oluşumunu sağlamıştır.<sup>57</sup>

Fransız Devlet Konseyi’nin tarihi, siyasal rejim değişikliklerinin tarihidir. İki yüzyıl içinde, on iki kriz Devlet Konseyi’nin varlığını ve örgütlenmesini tartışma konusu yapmıştır. Bununla birlikte Devlet Konseyi, sadece bu krizlerden kurtulmakla kalmamış, sistem içinde kökleşmiş ve büyümüştür.

1953 yılında, idari yargıda önemli bir reform gerçekleştirilmiştir. Vilayet meclisleri, idare mahkemelerine dönüştürülmüş; bu mahkemeler ise idari uyuşmazlıklarda genel görevli olarak kurulmuştur.

İdari yargı, 31 Aralık 1987 tarihli Yasa’dan sonra, üç dereceli olarak örgütlenmiş bulunmaktadır.

<sup>53</sup> Uyuşmazlık usulü, mahkemelerin idarenin işleyişine karışamayacağı kuralının yaptırımı olarak düşünülmüştür. İdarenin işleyişine ilişkin bir konunun mahkemelerce yargılanmamasını amaçlamaktadır. İdarenin mahkeme önündeki bir işte işin idari niteliğini belirtmesi durumunda uyuşmazlık doğar ve uyuşmazlık konusunda karar vermek yetkisi, yıl VIII’den beri, Conseil d’État ile birlikte devlet başkanına aittir. Yani uyuşmazlık usulü, idarenin elinde bir silahtır. Taraflara, görüşlerini sunmak gibi bazı güvenceler getirilmişse de 1849’da Uyuşmazlık Mahkemesi’nin kurulması liberal bir çözüm olarak kabul edilmiştir. Artık üyelerinin yarısı, Conseil d’État’dan yarısı da Yargıtay’dan gelen bir kurul, uyuşmazlıklar hakkında karar verecektir. Letourneur, Méric, **Conseil d’État et Juridictions administratives**, s.40

<sup>54</sup> Kongregasyon, genel anlamda bir grup dindar ya da din adamı tarafından ibadet ya da hayırseverlik amacıyla belli bir azize bağlı olarak kurulan dernek, gruptur. Fransız tarihinde, Restorasyon döneminde, yönetici sınıfa mensup kişilerce kurulan dinsel birliktir.

<sup>55</sup> Broglie, “Les Changements de régime”, s.27

<sup>56</sup> **Le Conseil d’État**, 1999, s.19; İdari yargı tarihinde çok önemli bir yeri olan *Cadot Kararı*’ndan önemli içtihatlar kitabında üç satırla alıntı yapılmaktadır: “Bay Cadot’nun talebini reddeden Marsilya Belediye Meclisi ve Başkanının kararından, taraflar arasında, halli Conseil d’État’nın görevine giren bir uyuşmazlık doğmuştur.”

Olayda, Marsilya belediyesi, yol ve su konularında yönetici-mühendis Cadot’nun görevine son vermiştir. Cadot, zararının tazminini istemiş, talebinin belediyece reddedilmesi üzerine adliye mahkemesinde dava açmıştır. Adliye mahkemesi, belediye ile Cadot arasındaki sözleşmenin özel hukuka ait olmadığını belirterek görevsizlik kararı vermiştir. Bunun üzerine başvuru vilayet meclisi de, konu bayındırlık işi sözleşmesiyle ilgili olmadığından görevsizlik kararı vermiştir. Cadot, içişleri bakanına başvurmuş, bakan, belediyenin tazmin istemini reddettiğini ve kendisinin bu konuda karar veremeyeceği yanıtını vermiştir. Cadot, bakanın bu kararını Conseil d’État’ya götürmüştür. Conseil d’État, bakanın bu uyuşmazlık konusunda karar vermekten kaçınmasının doğru olduğuna, zira onun yetki alanında olmadığına, belediye ile Cadot arasındaki uyuşmazlığı çözme görevinin kendi yetki alanında olduğuna karar vermiştir. Hükümet komiseri Jagerschmidt’in görüşleriyle de aydınlanan kararın, bakan-yargıç teorisine “öldürücü darbe”yi indirdiği kabul edilmektedir. Bkz. Long, Weil, Braibant, Delvolvé, Genevois, **Les grands arrêts de la jurisprudence administrative (GAJA)**, 12.B., Paris, Dalloz, 1999, s.35

<sup>57</sup> **Le Conseil d’État**, s.7

İdare mahkemeleri (*les tribunaux administratives*), genel görevli ilk derece mahkemelerdir. İdare mahkemelerinin yanısıra, bölge muhasebe odaları, il sosyal yardım komisyonu, mülteciler başvuru komisyonu gibi özel görevli yargı organları da bulunmaktadır.

1989 yılında kurulan idari istinaf mahkemeleri (*les cours administratif d'appel*), idare mahkemelerinin, kararlarına karşı yapılan istinaf başvuruları hakkında karar verir (düzenleyici işlemlere karşı açılan iptal davaları ile yerel ve kanton seçimlerine ilişkin konularda istinaf yoluna gidilemez).

İdari yargı düzenin tepesinde yer alan Şurayı Devlet, idari yargı kararlarının temyiz (*cassation*) merciidir. Ayrıca, bazı önemli işlerde (örneğin, kararnameler konusunda) ilk ve son derece görevli idari yargı yeri olarak karar verir.

İdari yargı düzeninin tepesinde Devlet Şurası yer almak üzere, 7 istinaf mahkemesi, 25 idare mahkemesi bulunmaktadır.<sup>58</sup>

Anayasada, adli yargıdan farklı olarak, idari yargının varlığına ve bağımsızlığına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Devlet Şurası, sadece istişari yetkileri ve üyelerinin seçimi bakımından Anayasada düzenlenmiştir.

Bununla birlikte, Anayasa Konseyi, iki kararıyla (CC, 22 Temmuz 1980, *Lois de validation* Kararı; CC, 23 Ocak 1987, *Conseil de la concurrence* Kararı) idari yargının varlığına ve bağımsızlığına anayasal bir değer tanımıştır.

İdari yargıda açılan davalar, istisnai durumlar dışında, idari işlemlerin yürütmesini kendiliğinden durdurmaz. Yürütmenin durdurulması kararı verilmesi gerekir.

Son on yılda, idari yargının maddi olanaklarında sürekli bir genişleme olmuştur. Yargıç sayısı artmış (yaklaşık yarısı ENA çıkışlıdır) ve yeni idare mahkemeleri ile istinaf mahkemeleri kurulmuştur.

## **B. İdarenin Hukukla kavranması: Geniş Kapsamlı Bir İdare Hukuku**

### **İdari İşlem**

Fransız idare hukuku, idare ile adliye arasındaki ayrım ilkesiyle belirlenmiştir. İdarenin işlemlerinin hepsinin, kamu hukuku rejimine ve uyuşmazlık durumunda idari yargı düzenine tabi olan idari işlemler olması zorunlu değildir. İdarenin bazı işlemleri, medeni hukuk veya ticaret hukuku tarafından düzenlenen ve adli yargı düzenine tabi olan özel hukuk işlemleridir. İki yargı düzeni arasındaki ayrımın önemi de bu noktada ortaya çıkmaktadır.

İdarenin özel hukuka ve adli yargıya tabi olan işlemlerine şu örnekleri verebiliriz: İdarenin özel mallarının yönetimi, yerel yönetimlerin bazı iş akitleri, memurların suç niteliğindeki faaliyetleri, idarenin yetkilerini aşarak bireysel özgürlükleri çiğnediği faaliyetleri (fiili yol [*voies de fait*]).

İdari işlem (*l'acte administratif*) kavramı, Fransız hukukunda, idarenin hukuki sonuç doğuran ve kamu hukukuna tabi olan işlemlerini anlatmaktadır. Bu, tek yanlı işlemleri olduğu kadar, sözleşmeleri de ve birel olduğu kadar düzenleyici işlemleri de kapsayan hayli geniş bir kavramdır. Örneğin, Alman hukukundaki *verwaltungsakt* kavramı sadece birel ve düzenleyici işlemleri kapsamaktadır.

İdari işlemler, yasallık ilkesine tabidir. İdarenin tabi olduğu hukuk kuralları sırasıyla, Anayasa, uluslararası antlaşmalar, yasa ve kamu hukukunun genel ilkeleridir. Bunun yanı sıra, idari işlemler de hiyerarşik bir sıralamaya sahiptir: Danıştay'ın görüşü alınarak çıkarılan kararnameler; normal kararnameler; bakanlıklararası kararlar; bakanlık kararları. Ayrıca, birel idari işlemler de düzenleyici işlemlere uymak zorundadır.

İdarenin yasallık ilkesine uyması, geniş bir başvuru olanağı bulunan ve idari yargıç tarafından sürekli etkinleştirilen bir denetim olanağına sahip olan iptal davası (*le recours pour excès du pouvoir*) sayesinde etkili bir biçimde sağlanmaktadır.

### **İdari Sözleşme**

---

<sup>58</sup> <http://www.premier-ministre.gouv.fr/fr/p.cfm?ref=6754>

Özel hukuk sözleşmelerinden farklı bir idari sözleşme hukukunun varlığı, Fransız sisteminin bir özgünlüğüdür. İdari sözleşmeler için, ne tarafların eşitliği ilkesi ne de sözleşmenin, taraflar için “yasa niteliğinde” olduğu ilkesi geçerlidir.

İdari sözleşmelerin hukuki rejimini iki temel kaygı belirlemiştir. İdare, kamu yararının gereklerini yerine getirmek için sözleşme hükümlerini veya kamu hizmetinin sürekliliğini sağlayabilmek için sözleşmenin uygulama koşullarını tek yanlı olarak değiştirebilir. Bu tek yanlı değişiklik yetkisi, idarenin kamu hizmetlerini yeni bir biçimde örgütlemeye karar verdiği durumlarda fesih yetkisine kadar varabilir. Buna karşılık, idare, tek yanlı değişiklik yaptığı durumlarda sözleşmenin mali dengesini korumak zorundadır. Bu zorunluluk, genel iktisadi koşullardaki değişikliklerin, öngörülme-yen mali güçlükler çıkardığı durumlar için de geçerlidir.

### **İdarenin Sorumluluğu**

Fransa’da uzun bir süre, “kral zarar veremez (*le roi ne peut mal faire*)” ilkesi çerçevesinde, idarenin sorumsuzluğu söz konusu olmuştur. Fakat 19. yüzyılın sonundan itibaren, idarenin sorumluluğu ilkesi kabul edilmiş ve geniş biçimde uygulanmıştır. İdarenin sorumluluğu rejimi, özel hukuktaki sorumluluk rejiminden esaslı biçimde farklıdır. Örneğin, idarenin özel güçlüklerle karşı karşıya olduğu durumlarda, idarenin sorumluluğunun doğması için özel hukukta benzer durumlarda aranan kusur derecesinden daha ağır kusurluluk aranabilir. Bununla birlikte, genel olarak, idarenin sorumluluğunun doğuşu özel hukuktaki ilkelere göre daha kolaydır. İdarenin sorumluluğunu doğuran ilkelere, *kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi* veya *risk ilkesi* buna örnek gösterilebilir.

Tazminat miktarı açısından değerlendirildiğinde, uzun süre adli yargı tarafından hükmedilen miktarlardan düşük olsa da idari yargı bu düzeyi yakalamış ve kimi konularda da geçmiştir.

Sonuç olarak, Fransız modeline özgünlüğünü veren, idare hukukunun varlığı değil; bu hukukun sadece idarenin örgütlenmesine uygulanmayıp, idarenin bireylerle olan tüm ilişkilerinde “ilke hukuk” olarak ortaya çıkmasıdır. Fransız idare hukuku, Yunanistan ve Portekiz istisnası bir yana, diğer Avrupa ülkelerindekilere göre geniş bir varlık alanına sahiptir.

## **V. YÖNETSEL ÖRGÜTLENME\***

2003 yılında, Fransız Anayasası’nda yapılan değişikliklerle, Fransız yönetsel yapısına ilişkin önemli yenilikler getirilmiştir. Bu değişik, devlet iktidar ve hizmetlerinin ülke coğrafyası üzerinde örgütlenmesine ilişkin terminolojiyi de değiştirmiştir. Bu değişiklikten önce ülkemizdeki gibi Fransa’da merkezi idare ve mahalli idare (*collectivité locale*) ayrımı mevcuttu. Artık mahalli idare (*collectivité locale*) terimi yerine, hem merkezi idarenin taşra örgütlenmesini ve hem de yerel yönetimleri anlatmak üzere *ülkesel yönetim* olarak karşılayabileceğimiz (*collectivité territoriale*) terimi kullanılmaktadır.

### **A. Temel İlkeler: Tekçi devlet – Özeksizleştirilmiş Örgütlenme – Yetki Genişliği**

Fransa tekçi (*unitaire*) bir devlettir. Tekçi devlet sadece tek bir siyasal ve yönetsel güdü merkezi olan devlettir. Siyasal iktidar, tüm işlev ve yetkiler ile devlet tüzelkişiliğinde toplanmıştır. Onun egemenliği altında olan tüm bireyler, tek ve aynı yetkiye uyarlar, aynı anayasal rejim altında yaşarlar ve aynı yasalarla yönetilirler. Tekçi devletin, topluluklara tanınan serbestliğin mutlak özerklik derecesine varmaması koşuluyla belli oranda bir adem-i merkeziyet (özeksizleştirim) ile uyumsuz değildir, yerel yönetimlerce uygulanan yetkinin merkezi iktidardan gelmesi ve onun tarafından denetlenmesi durumunda uyum sağlanır.

Tekçi devlet ilkesi ile yerellik arasındaki denge Anayasanın çeşitli hükümlerinde belirlenmiştir:

Madde 1, “Fransa, bölünmez bir Cumhuriyettir.” 2003 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile bu maddeye, “... örgütlenmesi özeksizleştirilmiştir (son organisation est décentralisée) hükmü eklenmiştir. (Bu değişikliği, yazının “ek” bölümünde ayrıca değerlendireceğiz.)

---

\* Bu bölümde Fransız Ulusal Yönetim Okulu (ENA) tarafından hazırlanan *La France & ses institutions*, Les éditions de l’Ecole Nationale d’Administration, Paris, 2006 adlı kitapçık temel alınmış, bu kitapçıkta-ki bilgiler yeni başlıklar eklenere Fransız idari yapısına ilişkin diğer kaynaklarla ve verilerle geliştirilmiştir. Özellikle sayısal veriler yenilenmiştir.

Madde 3, “Ulusal egemenlik halka aittir. Halkın hiçbir bölümü veya hiçbir kişi egemenliği kullanamaz.”

Madde 72, Yerel yönetimler kendilerini, “seçilmiş meclisleri tarafından, yasada öngörülmüş koşullarla, hükümet temsilcilerinin yönetsel denetimine tabi olarak, özgürce yönetirler.”

### **Özeksizleştirim (*décentralisation*) ve Yetki Genişliği (*déconcentration*)**

Özeksizleştirim (adem-i merkeziyet) ve yetki genişliği (tevsii mezuniyet) karıştırılmamalıdır. Birincisi, yasakoyucu tarafından serbest yönetim ilkesi çerçevesinde önceden belirlenmiş olan yetkilerin yerel yönetimlere devrini anlatırken ikincisi, yetkilerin, devlet içinde basit bir yeniden dağıtımını anlatmaktadır. Türkiye’de olduğu gibi Fransa’da da yönetimin özeksizleştirilmesiyle oluşturulan yerel yönetimlerin, devlet tüzelkişiliğinden ayrı tüzelkişiliklere, bütçelere ve karar alma yetkisine sahip olmak ayırıcı özelliğidir.

Özeksizleştirim ve yetki genişliği yöntemleri, son yirmi yıl içinde Fransız idari yapısının temel yönlendirici ilkeleri olmuş, önemli bir gelişme göstermiştir:

**Özeksizleştirim (*adem-i merkeziyet; décentralisation*):** 2 Mart 1982 tarihli, Belediyelerin, İllerin ve Bölgelerin Hak ve Özgürlüklerine İlişkin Yasa ülkesel yönetim konusunda köklü bir değişiklik getirmiştir. Yerel yönetimler üzerinde valinin sahip olduğu vesayet yetkileri yasallık denetimi ile sınırlanmış; bölge yönetimi yerel yönetim olarak kabul edilmiş ve ilde, valinin sahip olduğu yürütme gücü, genel meclis başkanına verilmiştir. Vesayet denetimdeki değişim, yerel yönetimlerin kararlarının valinin onayına gerek kalmadan icrai özellik kazanmasını sağlamıştır. Benzer sistem yerel yeni belediye ve il özel idaresi yasaları ile Türkiye’de de kabul edilmiştir.

Bu tarihten sonra çıkarılan yasalarla, iller ve yerel yönetimler lehine birçok yetki devri gerçekleştirilmiştir. 2003 yılı Anayasa değişikliği ile özeksizleştirim anayasa hükmü haline getirilmiştir.

Yasal gelişmeler üç temel döneme ayrılabilir:

1982-1986 döneminde, 1982 Yasasının öngördüğü yetki devirlerini sağlayacak düzenlemeler yapılmıştır. Bunlarda en önemlisi, devlet (yani Türk idare hukuku terminolojisi ile merkezi idare) ile bölge yönetimleri arasında, özellikle bölgesel kalkınma konusunda *plan sözleşmeleri* yapılabilmesini imkan tanıyan düzenlemelerdir.

1992-2002 dönemi, yerel demokrasinin ve işbirliğinin güçlendirilmesini hedeflemiştir. Yerel seçmenlerin bilgi alma ve girişimde bulunma haklarını geliştirmiş ve ülkesel yönetimlerin aralarında işbirliği yapma imkanları güçlendirmek için işbirliği yaparak yerel kamu kurumları oluşturabilmelerine olanak tanımıştır.

2002-2005 dönemi, özeksizleştirmede yeni evre, “özeksizleştirmenin ikinci perdesi” olarak nitelendirilmektedir. En köklü dönüşüm, 28 Mart 2003 tarihli anayasa değişikliği ile yaratılmıştır. Anayasanın birinci maddesine Fransız Cumhuriyetinin örgütlenmesinin özeksizleştirilmiş olduğu hükmü getirilmiştir. Ülkesel yönetimlerin düzenleme (kural koyma) yetkileri ve mali özerklikleir artırılmıştır. Ülkesel yönetimlere, yasal sınırlanmış olan bir deneme yetkisi, yani belirlenen konuda yasalara bağlı kalmadan hizmet üretebilme yetkisi tanınmış, yakınlık ilkesi (subsidiarite) anyasaya girmiş, yerel referandum (karar alıcı etkisi vardır) ve yerel seçmenlerin dilekçe ile girişimde bulunabilmesi imkanı getirilmiştir. Yerel vergilerin oran ve matrahlarını belirleme ve vergi toplamada ülkesel yönetimlerin yetkilerinin güçlendirilmesinin yanı sıra, devletten ülkesel yönetimlere yapılacak her türlü yetki devrine yeterli mali kaynağın eşlik etmesi kurala bağlanmıştır. 2004-2005 yıllarında da bu anayasa değişikliğinin getirdiği kurumların hayata geçirilmesi için gerekli olan organik yasalar çıkarılmıştır.

*Yerel yönetim* terimini kaldıran, devletin coğrafya üzerindeki, örgütlenmesinde merkez ve yerel ayrımı olmadığını vurgulamak için *ülkesel yönetim* terimini seçen ve Cumhuriyetin bölünmez niteliğini söyledikten hemen sonra örgütlenmesi özeksizdir diyen bu anayasal yeniden yapılanmadan sonra da ulusal bütünlük ilkesine dokunulmamış olduğu ısrarla vurgulanmaktadır.

**Yetki genişliği (*tevsii mezuniyet; déconcentration*):** Yetki genişliği, devlete ait yerel örgütlenmelere veya makamlara yetki devridir. Bu cümlede *devlet*, merkezi idareyi anlatmaktadır. Merkezi idarenin, taşra birimlerine yetki devretmesi, taşranın yetkisini genişletmesidir. Yetkisi genişleyen taşra birimleri, hâlâ merkezi idarenin otoritesi altındadır ve ülkesel yönetim birimine dönüşmemiştir.



Her özeksizleştirim hareketine, yetki genişliği devirleri de eşlik etmiştir.

6 Şubat 1992 tarihli, Cumhuriyetin Ülkesel Örgütlenmesine İlişkin Yasa'nın 1.maddesi, "Cumhuriyetin ülkesel yönetimi, yerel yönetimler ve devletin yetki genişliği hizmetleri ile sağlanır" kuralını getirmiştir. Böylece, *yetki genişliği hizmetleri* devletin taşra örgütlenmesi için genel kural haline gelmiştir. Merkezi idarelerin yetkileri "sadece ulusal nitelik taşıyan veya yasa gereği gerçekleştirilmesi bölgesel ölçüğe bırakılamayacak olan hizmetlerle" sınırlanmıştır. 1 Temmuz 1992 tarihli Kararnamenin 12. maddesinde "yetki genişliği, devlet idaresinin çeşitli düzeyleri arasındaki yetki ve imkan dağıtımının genel ilkesidir" hükmü yer almaktadır.

6 Şubat 1992 tarihli bu düzenleme ile, adı konulmamış olsa da , devletin ülkesel (coğrafi) örgütlenmesi için "*yetkide yakınlık (subsidiarité<sup>59</sup>)*" ilkesi" getirilmiştir. Bu 2003 Anayasa değişikliğinde yer alacaktır.

15 Ocak 1997 tarihli Kararname ise, kamu görevlilerini ilgilendirenler ve Devlet Şurası'nın katılımıyla oluşan kararnamede sınırlı olarak sayılanlar dışında kalan birel idari işlemlerin yetki genişliği düzeyinde alınması gerektiğini öngörmüştür. Devletin bölgeler ve illerdeki örgütlenmesini ve valilerin yetkilerini 29 Nisan 2004 tarihli Kararname düzenlemektedir.

**Program Bütçe:**<sup>60</sup> İdarenin örgütlenme ve işleyişinde mali çerçeve (bütçe) belirleyicidir. Devlet tüzelkişiliği dışındaki idareler ayrı bütçelere sahiptir. Fransız devlet bütçesi sisteminde 1 Ağustos 2001 tarihli Mali Yasalara İlişkin Organik Yasa ile köklü bir değişiklik getirilmiş ve program bütçe sistemine geçilmiştir. Anayasanın 34.maddesi bütçe için organik yasa çıkarılmasını öngörmektedir. Bu nedenle 1 Ağustos 2001 tarihli bu yasa bir tür "mali anayasa" niteliğindedir. Bu yasa ile 36 değişiklik girişimini atlatmış olan 1959 sistemi değiştirilmiş, girdiler yerine sonuçlara odaklanan, performans ve etkinlik peşinde bir yönetim anlayışının bütçesini hazırlamak hedeflenmiştir. Ayrıca parlamentonun bütçe görüşmeleri ve denetimindeki etkisi artırılmaktadır. 2005 Bütçesi yeni sistemle hazırlanan ilk bütçe olmuştur. Yeni sistemde, ödenekler *programlara* verilmektedir. 150 civarında program bulunmaktadır. Programlar bakanlığın yapacağı tek bir hizmet ve ilgili hizmetlerin gruplanmasından oluşmaktadır. Programı oluşturan hizmetler için, belirgin bir amaç tanımlanmakta, ulaşılmak istenilen sonuç ve bunun nasıl değerlendirileceği açıkça belirtilmektedir. Programlar da *görevler* olarak gruplandırılmaktadır. Görevler, belli bir kamu politikası ile ilgili, bir veya birden fazla bakanlığın alanında olan programlardan oluşmaktadır. Program, kamu yöneticilerine yönetme esnekliği tanımaktadır. Kamu yöneticisi, program içindeki bütçe kalemleri arasında aktarmalar yapmakta neredeyse tamamen serbesttir. Yedi kalem bulunmaktadır: idari ödenek, personel harcamaları, personel dışı yönetim harcamaları, borç ödemeleri, yatırım harcamaları, müdahale harcamaları, mali operasyon harcamaları. Aktarma serbestisinin (muadiliyet [*fongibilité*] ilkesi de denilmektedir) sınırları vardır. Personel harcamaları için ayrılan kalem, tavadır ve diğer kalemlerden aktarmalarla aşamaz. Tersine personel kaleminden diğer kalemlere aktarma yapılabilir, buna asimetrik muadiliyet denilmektedir. Bütçe yasaları tek tek bakanlıkların personel sayıları için üst sınır da belirlemektedir. Yeni bütçe sistemi, kamu yöneticisine tanıdığı bu mali esnekliğin karşılık, yöneticinin sorumluluğunu da artırmıştır. Her yıl bütçe yasa tasarısı parlamentoya sunulduğunda her program için yıllık performans tasarısı eklenmektedir. Bunda yapılan işler, ilgili maliyetler, takip edilen amaçlar, elde edilen sonuçlar, gelecek yıl için beklenen sonuçlar belirgin ölçütlerle açıklanmak ve savunulmak zorundadır. Bu performans tasarısı ile birlikte programlarda elde edilen sonuçlar için birer performans raporu da sunulmaktadır.

## B. Merkezi İdare

Fransız idare ve kamu hukukunda "devlet", kural olarak merkezi idareyi (merkez ve taşrası ile birlikte) ifade etmektedir. Örneğin, "Fransa'da devlet sadece, kamu gücünü kullananlardan biridir" ifadesi ilk bakışta Türk okuruna garip gelebilir. Fransa'da devletin (merkezi idarenin) yanı sıra yerel

<sup>59</sup> Avrupa Topluluğu ile üyeler arasındaki yetki paylaşımına ilişkin ilke. Amsterdam Antlaşması'nın 5. maddesinde düzenlenen *subsidiarité* ilkesi, Topluluğun münhasır yetkisine girmeyen alanlarda, üye devletlerin amaçlanan faaliyeti yapamayacağı hallerde, faaliyetin Topluluk tarafından yerine getirilmesini ifade eder. Burada sorun Topluluğun münhasıran yetkili olduğu alanların saptanmasıdır. Malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı; ortak ticaret politikası; rekabet, ortak tanım politikası; balıkçılığın korunması; ulaşım politikası gibi "iç pazarı" ilgilendiren konularda Topluluk münhasır yetkilidir. Bkz. Guy Isaac, *Droit communautaire général*, 7.B., Paris, Dalloz, 1999, s. 40.

<sup>60</sup> *La France & ses institutions*, Les éditions de l'Ecole Nationale d'Administration, Paris, 2006, s.26

yönetim birimleri (belediyeler [komünler], iller, bölgeler, yerel kamu kurumları, sağlık hizmetliler ...vb) ile kamu kurumları da kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ve kamu politikalarının hayata geçirilmesinde yetki sahibidir. Sosyal güvenlik hizmetleri ise, genel olarak devletin bir parçası olarak örgütlenmemiş, kamu yararına faaliyet gösteren özel hukuk kuruluşları olarak düzenlenmiştir.<sup>61</sup>

Yetki genişliği hizmetlerinin genişlemesi bu merkezi idare teriminin anlamında farklılaşma yaratmıştır. Merkezi idare terimi, bakanın yetkisi altında bulunan ve yetki genişliğine uğratılmamış olan hizmet örgütlenmesini anlatır. Devletin merkezi örgütü, yetki genişliğine uğratılmadan, doğrudan doğruya bakanların otoritesi altında bulunan tüm hizmet araçlarından oluşmaktadır. 1992 yılından itibaren, devletin yereldeki (taşradaki) hizmetleri “yetki genişliği hizmetleri (*services déconcentrés*)” olarak adlandırılmaktadır.

Merkezi idare, ülke genelinde (ulusal) yetkiye sahiptir. Fransız idaresinin, katı biçimde merkezileşmiş olduğu yönündeki kanıya karşılık, devlet görevlilerinin sadece 40 bini, yani % 1.9’u merkez örgütlerinde çalıştırılırken, % 98.1’i yetki genişliği hizmetlerinde çalıştırılmaktadır.

**Bakan**, kendi görev alanına giren işlerde, devleti temsil eder. Hizmetlerin örgütlenmesi konusunda düzenleme (yasalar çerçevesinde kural koyma) yetkisine sahip olduğu gibi, otoritesi altındaki merkez örgütü ve yetki genişliği birimlerinde çalışanlar üzerinde hiyerarşi ve disiplin yetkisine sahiptir.

**Bakan Kabinesi**, bakanın 5 ila 10 kişiden oluşan, kişisel çalışma ekibini ifade etmektedir. Bu ekip, göreve geldiğinde bakan tarafından seçilir ve görevden ayrılırken bakan tarafından dağıtılır. Parlamento, kamuoyu ve seçim bölgesi ile ilişkiler gibi temel siyasal görevlerin yanı sıra bu ekip, bakanlık ile yönetim örgütü arasında bağlantı sağlanmasına da hizmet etmektedir.

**Bakanlık örgütü**, genel müdürlükler, müdürlükler ve servislere ayrılmaktadır (sayıları bakanlıklara göre 5 ila 20 arasında değişmektedir). Bunlar, doğrudan bakana bağlı ve hizmet alanlarından bakana karşı sorumludur. Yöneticileri, Bakanlar Kurulu kararnamesi ile atanır (Any. m.13). Her genel müdürlük, her biri en az üç şubeden oluşan müdürlüklere ayrılmıştır.

Şubeler, genel olarak, yönetici sınıfında bulunan memurlar tarafından yönetilir. Bunlar sekiz yıllık bir kariyerdan sonra müdürlüklerde çalışabilirler. Yöneticiler, 1945 yılında oluşturulmuş, genel olarak ENA (Ulusal Yönetim Okulu) mezunlarından meydana gelen, bakanlıklarası bir “A kategorisi memuriyet sınıfı (MS) (*corps*)” oluşturur. Bu memuriyet sınıfı 3000 dolayında memurdan oluşmaktadır. Bunlara, merkez uzmanları (A kategorisi), idari sekreterler (B kategorisinde, uygulama işlevi) ve idari yardımcılar (C kategorisi, yürütme işlevi) yardımcı olmaktadır.

### C. Yetki Genişliğine Konu Olan Devlet Hizmetleri

Cumhuriyetin Ülkesel Örgütlenmesine İlişkin Yasa’ya ve yetki genişliğine ilişkin 1 Temmuz 1992 tarihli Kararnameye uygun olarak, yetki genişliğine uğramış devlet hizmet birimleri, belirli bir coğrafi birimde, ulusal düzeyde belirlenmiş kamu politikası kararlarının hayata geçirilmesi, düzenlemelerin uygulanması ve kullanıcılara hizmet sunulması konusunda genel yetkili hale getirilmiştir. Büyük bir çoğunluğu valinin otoritesi altında faaliyet gösteren yetki genişliği birimleri, ülkesel yönetimler dışındaki (devlet) kamu personelinin % 95’ini istihdam etmektedir. Jandarma da yetki genişliğine konu olan hizmetlerdendir.<sup>62</sup>

Devlet hizmetleri, ülke çapında, dört düzeyde örgütlenmektedir:

- Belediye (*la commune*),
- İlçe (*l’arrondissement, sous-préfecture*),
- İl (*le département, préfecture*) ve
- Bölge (*la région, préfecture de région*).

#### 1. Belediyede Yetki Genişliği Hizmetleri:

Belediye başkanının iki işlevi (*le dédoublement fonctionnel*) bulunmaktadır. Bir yandan belediyenin yürütme organı olma işlevini, diğer yandan devlet görevlisi olma işlevini yerine

<sup>61</sup> *Les structures de l’Etat: voyage au sein de l’appareil administratif*,  
[http://www.fonction-publique.gouv.fr/reforme/structures/structures\\_index.htm](http://www.fonction-publique.gouv.fr/reforme/structures/structures_index.htm)

<sup>62</sup> *Les structures de l’Etat: voyage au sein de l’appareil administratif*

getirmektedir. İkinci işlevini yerine getirmek için, devlet adına, hem sivil görevlilerin hem de adli kolluğun amiridir. Ayrıca, seçimlerin yürütülmesi ve kimlik belgelerinin verilmesi görevleri bulunmaktadır.

## 2. İlde Devlet Hizmetleri:

İlde, devletin temsilcisi validir. Ayrıca vali, başbakanın ve ayrı ayrı her bakanın temsilcidir. Anayasa'nın 72. maddesine göre vali, "ulusal çıkarların gözetilmesinden, idarenin denetiminden ve yasaların uygulanmasından sorumludur".

29 Nisan 2004 tarihli Kararname, valinin yetkilerini genişletmiştir. Vali, ildeki yetki genişliği hizmetlerini yönetir. Bölgelerin güçlendirilmesine rağmen Fransa'da halen il, kamu yönetiminin ve kamu politikalarının hayata geçirilmesinin temel ölçeğidir. Bu nedenle valilerin sorumluluğu alındaki hizmetlerin, etkili ve uyumlu biçimde yürütülmesine önem verilmektedir.

Kararnamenin 9. maddesinde valinin yetkileri tanımlanırken bölge valisinin yetkileri vurgulanmıştır. Ayrıca, il valisine Avrupa Birliği politikalarını hayata geçirme görevi de verilmektedir: "Bölge valisini yetkileri saklı kalmak üzere il valisi, ulusal ve Topluluk politikalarının ilde hayata geçirir"

Devletin ilde temsilinde birliği sağlamak amacıyla, valiye ikili bir işlev yüklenmiştir. Buna göre vali, devlet otoritesini kullanır, yasalara uyulmasını ve ulusal çıkarları gözetir. Devletin yetki genişliğine uğramış olan sivil (askeri olmayan) hizmetlerinin yönetim yetkisine sahiptir. Hizmetlerin, uyumlu, etkin ve kesintisiz biçimde yürütülmesinden başbakana ve her bakana karşı sorumludur.

**Valinin denetim yetkisi:** Vali, kendisine sunulması gereken, ülkesel yönetim olan ilin ve belediyenin önemli kararları üzerinde hukukilik denetimi yapar. Hukuka aykırı olduğunu düşündüğü kararları idare mahkemesine gönderir. Merkezi idare temsilcisinin, ülkesel yönetim birimlerinin iradelerini değiştirme veya kaldırma yetkisi bulunmamakta, ancak hukuka aykırı gördüğü kararları idare yargıya taşıyabilmektedir. Türkiye'de gerçekleştirilen yerel yönetim yeniden yapılanmalarının, Fransa örneğini yaklaşık yirmi yıllık bir arayla izlediği görülebilir.

29 Nisan 2004 tarihli Kararneme, valinin kamu düzeni (güvenlik, esenlik ve sağlık) konusundaki idari kolluk yetkilerini artırmıştır.

Valinin yönetimi altındaki belli başlı yetki genişliği hizmetleri şunlardır: İl araç-gereç müdürlüğü, tarım ve orman müdürlüğü, iş ve çalışma müdürlüğü ile il sağlık ve sosyal hizmet müdürlüğünün verdiği hizmetler.

Valinin geniş yetkileri bulunmakla birlikte ildeki kimi hizmetler valinin görev alanının dışında kalmaktadır. Eğitim ve öğretim faaliyetleri, bu faaliyetlerin personel yönetimi, okul binalarının örgütlenmesi ve idaresi; vergi matrahının belirlenmesi ve vergilerin toplanması; iş hukuku mevzuatının uygulanmasının denetlenmesi; Sayıştay'ın görev alanına giren mali denetimler; adalet bakanının görev alanına giren hizmetler, valinin görev alanının dışında kalmaktadır. Bu istisnalar valinin bu alanlarındaki yetkilerine ilişkindir; yoksa bu hizmetler, çeşitli yükümlülöklere tabi olarak varlığını sürdürmekte ve valinin de genel bir bilgilenme hakkı bulunmaktadır.

**Valilik örgütlenmesi:** Valilik örgütlenmesinde, valinin esas yardımcıları, büyük oranda ENA çıkışlı olan kaymakamlardır. Kaymakamlar ayrı bir sınıf (*corps*) oluşturur.

*Genel sekreter*, il hizmetlerinin yönetir ve valiye yokluğunda veya mazeretinde vekalet eder.

*Kaymakamlar*, ilçelerin başında görev yaparlar; buralarda, valinin otoritesi altında, devleti temsil ederler. İlçedeki hizmetlerin koordinasyonu için gerekli işleri yaparlar.

*İl Kurulu Yöneticisi*, kurulun görev alanına giren işlerde her türlü düzenleyici ve bireysel karar alma konusunda yetkilendirilebilir. Esas olarak, ilde kamu düzenin sağlanmasıyla görevlidir.

1991'den beri, illerde, kaymakamlar, belirli semtlerin toplumsal gelişimine ilişkin sorunlarla ilgilenmek üzere görevlendirilebilmektedir.

İl Kurulu'nun bu görevleri dışında, ildeki kamu hizmetleri *genel sekreterin* otoritesi altında işlemektedir. Kurul, ilin önemine göre üç veya dört birimden oluşmaktadır:

- Kamu hürriyetleri ve düzenleme birimi;
- Ülkesel yönetimler birimi;

- Merkezi idare etkinlikleri veya bakanlıklar arası işler birimi;
- Levazım ve işletme birimi.

### 3. Bölgedeki Devlet Hizmetleri

Bölge valiliği, 14 Mart 1964 tarihli Kararname ile oluşturulmuştur.

Valilerin Yetkilerine, Bölgede Ve İlde Devlet Hizmetleri ve Örgütlenmesine İlişkin 29 Nisan 2004 Tarihli Kararname'nin 7.maddesine göre, bölge valisi, bölge merkezinin bulunduğu ilin valisidir.

Bölge valisi de, bölgede devlet yetkilerinin sahibidir, ulusal çıkarları ve yasalara saygıyı gözetir, ayrı ayrı her bakanın ve başbakanın bölgede temsilcisidir, devletin bölgedeki yetki genişliği hizmetlerini yürütür.

Bölgenin iktisadi gelişimi ile doğal ve insani kaynakların coğrafi ölçekte doğru kullanımı (*l'aménagement du territoire*) konusunda hükümet yöneltisinin hayata geçirilmesiyle görevlidir. Bu konuda, il valilerinin faaliyetlerini eşgüdümledi. 29 Nisan 2004 tarihli kararneme bölge valilerinin, eşgüdüm yetkisi güçlendirilmiş, bölgede hizmetlerin yürütülmesinin genel yönelimini belirleme yetkisi verilmiştir.

6 Şubat 1992 tarihli Yasa, bölge valisine, “iktisadi-toplumsal gelişim ile iktisadi ve insani kaynakların doğru coğrafi dağılımı konularında ulusal ve Avrupa Topluluğuna ait kararların” uygulanması amacıyla il valileri üzerinde bazı yönetim yetkileri vermiştir. Bu konularda, il valileri, bölge valisinin belirlemiş olduğu yönelimler içinde kararlar almak zorundadır ve ona karşı sorumludurlar. Bu düzenlemeyle bölge valisi, Topluluk hukuk düzeninin uygulanmasından da sorumlu hale getirilmiştir. Bölge valisinin bu görevi, “Bölge valisi, ulusal ve Topluluk politikalarının bölgede hayata geçirilmesi için gerekli yönelimleri belirler.” şeklinde, 29 Nisan 2004 tarihli kararnamenin 3.maddesinde de tekrarlanmaktadır.

Bölge valisi, bölgedeki yetki genişliğine tabi tutulan devlet hizmetleri konusunda, il ölçeğinde sahip olduğu yetkilere sahiptir. Bölgesel veya iller arası tüm hizmetler için, hizmetin örgütlenmesi, personel yönetimi, kamu mallarının ve araçlarının yönetimi bölge valisinin yetkisindedir.

29 Nisan 2004 tarihli Kararname bölge valisinin görevlerini genişletmiştir. Buna göre, Bölge valisi, merkez yöneticilerinin desteği ve bölgesel işler sekreterinin yardımıyla Devlet ve bölge arasında yapılacak sözleşmelerin görüşmelerini yürütür. İl valileriyle birlikte, bölge ve bölge altı işlerde sözleşmeci ve katılımcı politikaları teşvik eder ve eşgüdümledi. Ülkesel yönetimlere verilmemiş olan, Avrupa Birliği yapısal fonlarını yönetir.

Bölge valisinin, 2001 yılında kabul edilen bütçe kanunlarının ilişkin organik kanunun kapsamında da yetkileri bulunmaktadır. Yetki genişliği hizmetlerinin bütçesi hazırlanırken program kaleminin belirlenmesinden önce ilgili bakana program ve faaliyet önerilerinde bulunarak etkili olur. Programlama aşamasında da, yetki genişliği hizmetlerinin bütçeleri belirlenirken görüşü alınır. Vali bütçenin uygulanmasında ita amiridir ve sonuç odak bir harcama kültürünün geliştirilmesinden sorumludur. Bu amaçla, bölge valisi ve bölge idare kurulu, kamu politikalarını ve bunların hayata geçirilmesini içeren, fiziksel ve mali göstergelerden oluşan bir tablo hazırlar. Hizmetlerin üretimi ve yürütümünün, programa uygunluğu bu tablo aracılığıyla izlenir.

Valinin görevlerini yerine getirebilmesi için maiyetinde “bölgesel işler genel sekreteri” bulunmaktadır. Genel sekreter bakanlıklar arası işbirliğini ve bölge ile iller arası uyumu, ilgi merkezi faaliyetlerinin eşgüdümünü sağlamaya çalışır. Bölgesel işler genel sekreteri ayrıca, bölgedeki ülkesel yönetimlerin işlemlerinin hukuka uygunluk denetimini (valilerin, ülkesel yönetimlerin işlemlerini hukuka aykırı bulursa idare mahkemesine göndermeleri kastediliyor) takip eder. Genel sekreterin Kararnamede tanımlanan görevleri arasında, Fransız yerel yönetim yeniden yapılanmasının temeli olan, idareyi özeleştirilerek ekonomik dinamizm yaratma hedefinin ifadesi olan bir görev de bulunmaktadır. “Fransa topraklarının cazibesini ve ekonominin rekabetçi özelliğini artırmayı hedefleyen politikaların yerel eşgüdümünü sağlamak.”

2004 yılında, *bölge idare kurulu (comité de l'administration régionale)* oluşturulmuştur. Bölgeye ilişkin kararlar bu kurulda hazırlanmaktadır. Bölge idare kurulu, bölge valisi, bölgedeki illerin valileri, bölgesel ilgi merkezleri yöneticilerinden, bölge sekreteri ve bölge merkez ilinin genel

sektörünün katılımıyla oluşur. Bölge idare kurulu bölge için gerekli stratejik yönelimi belirler, bunlar hayata geçirilmesini takip eder ve ulusal kamu politikalarının bölgede hayata geçirilmesi için gerekli araçları belirler. Özellikle 2006 yılından itibaren bütçenin programlarla uygulanma sürecinde ve bölgesel yatırımlar ve teşviklerde bölge idare kurulundan görüş alınması zorunlu hale getirilmiştir.

**Bölge ilgi merkezleri (les pôles régionaux):** 5 Ekim 2004 tarihli Kararname ile bölgede devlet hizmetlerinin örgütlenmesinde yeni bir birim yaratılmıştır. 19 Ekim 2004 tarihli Sirküler ile de uygulama belirginleştirilmiştir. Bölgedeki hizmetler, yeniden gruplandırılarak *bölge ilgi merkezleri (les pôles régionaux)* oluşturulmuştur. Devlet stratejik hedeflerine ilişkin bölgesel projelerini bu ilgi merkezleri eliyle hayata geçirmektedir.

5 Ekim 2004 tarihli Kararnameye göre bölgede devlet idaresi sekiz ilgi merkezi şeklinde örgütlenmektedir:

- Eğitim ve Öğretim Bölge İlgi Merkezi: Sorumlusu (başkanı) bölgedeki üniversitenin rektörüdür. Birden fazla üniversite olması durumunda her rektör kendi üniversitesinde ilgi merkezi sorumlusudur.
- İktisadi Kalkınma ve Kamu İşletmesi Bölge İlgi Merkezi: Sorumlusu bölgenin ita amiridir.
- Ulaştırma, Konut ve İmar Bölge İlgi Merkezi: Sorumlusu bölge ayniyat müdürüdür.
- Kamu Sağlığı ve Toplumsal Birlik Bölge İlgi Merkezi: Sorumlusu, bölge sağlık ve sosyal işler müdürüdür.
- Tarımsal Ekonomi ve Kırsal Alan Bölge İlgi Merkezi: Sorumlusu, bölge tarım ve orman müdürüdür.
- Çevre ve Sürdürülebilir Kalkınma Bölge İlgi Merkezi: Sorumlusu bölge çevre, sanayi, araştırma veya çevre müdürleri arasından vali tarafından belirlenir.
- İş Yaratma ve Meslek Edindirme Bölge İlgi Merkezi : Sorumlusu bölge çalışma, iş ve mesleki eğitim müdürüdür.
- Kültür Bölge İlgi Merkezi: Sorumlusu bölge kültürel işler müdürüdür.

İlgi merkezlerinin sorumluları merkez yöneticileridir. Bölge valisi, görüşlerini aldıktan sonra, merkez yöneticilerine merkezin hedeflerini belirleyen ve gerekli görürse imza yetkisi devrini öngören bir *görev belgesi (une lettre de mission)* gönderir. Vali, merkez yöneticilerine ikinci derece ita amiri yetkisi verebilir.

Merkez yöneticisi, bölgedeki devlet hizmetlerinin yürütümüne katılan örgütlerle ilişkilerden sorumludur; bu örgütlerin, eşgüdümünü sağlayacak mekanizmalar oluşturulur ve onların katılımını sağlar. Bölgedeki devlet hizmetlerinin yürütümüne katılan kurumlar, 19 Ekim 2004 tarihli Sirkülerin ekinde listelenmiştir:

ANDRA Radyoaktif atıkların idaresi ajansı. (Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs) ;

BRGM. Jeoloji ve maden araştırmaları bürosu. (Bureau de recherches géologiques et minières)

CEA. Atom enerjisi komiserliği. (Commissariat à l'énergie atomique) ;

CEMAGREF. Ulusal tarım makinaları, kırsal mühendislik, sular ve ormanlar merkezi. (Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts)

CIRAD. Kalkınma için tarımbilim araştırmalarında uluslararası işbirliği merkezi (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement) ;

CNES. Ulusal uzay araştırmaları merkezi. (Centre national d'études spatiales) ;

CNRS. Ulusal bilimsel araştırmalar merkezi. (Centre national de la recherche scientifique) ;

IFREMER. Fransız deniz işletmeciliği araştırma enstitüsü. (Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer) ;

INRA. Ulusal tarımbilim araştırma enstitüsü. (Institut national de la recherche agronomique) ;

INRETS. Ulusal ulaşım ve güvenliği araştırma enstitüsü. (Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité) ;

INRIA. Ulusal bilgi işlem ve otomasyon araştırmaları enstitüsü. (Institut national de recherche en informatique et en automatique);

INSERM. Ulusal sağlık ve tıbbi araştırmalar enstitüsü (Institut national de la santé et de la recherche médicale) ;

IRD. Kalkınma araştırmaları enstitüsü. (Institut de recherche pour le développement) ;

LCPC. Yol ve köprüler merkez laboratuvarı (Laboratoire central des ponts et chaussées).

Etkinlikleri bölgeler arası olan kurumlar sözkonusu olduğunda kurumun her bölgede bir temsilcisi bulunur.

Ulusal ölçekli kamu kurumları üzerinde vesayet yetkisine sahip olan bakanlar, bu yetkilerini, valiler ve ilgi merkezi yöneticileri temasta bulunarak kullanır.

#### **D. Ülkesel Yönetimler (Les collectivités territoriales)**

Fransız sisteminde 2003 Anayasa değişikliğinden itibaren yerel yönetim (*collectivité locale*) terimi yerine ülkesel yönetim (*collectivité territoriale*) terimi kullanılmaktadır. Devlet iktidarının ülke coğrafyası üzerindeki örgütlenmesini yerelleştirmeye yönelik yeniden yapılanmalarda, yerelleştirme ve yerel yönetim terimleri yerine, özeksizleştirim (*décéntralisation*) ve ülkesel yönetim terimleri tercih edilmektedir. Böylelece, belediye veya il özel idaresi ulusal yönetim karşısında yerelin yönetimi olmaktan çıkmaktadır. Zaten Cumhuriyetin örgütlenmesi özeksizleştirilmiştir (Any. m.1), belediyeler, iller ve bölgeler özeksiz ülkesel örgütlenmenin kolektivitelerinden biridir.

#### **1. Belediye (*La commune*)**

Fransız yerel yönetim sisteminde, Türk sistemindeki “köy topluluğu” bulunmamaktadır. En küçük yerel yönetim birimi, komündür. *La commune*, teriminin Türkçe’de, tam bir karşılığı bulunmamaktadır. Okunduğu gibi Türkçe’ye aktarılarak *komün* sözcüğü ile karşılanabilir. Bununla birlikte, Türk sisteminde yerel yönetim birimlerinden birisinin adı olan *belediye* terimi de, tam örtüşmediği unutulmadan, kullanılabilir.

Belediyeler (komünler), Eski Rejimdeki kilise çevrelerinin (*les paroisses*) kalıtçılarıdır. Günümüzdeki hukuksal yapıları, belediyelere ilişkin temel yasaya dahil edilmiş olan, 5 Nisan 1884 tarihli Yasaya dayanır.

Fransa’daki belediyeler (komünler) çok büyük bir dağınıklık gösterir. 2004 yılı itibariyle Fransa, 36 779 belediye ile Avrupa Birliğindeki belediye sayısının yarısına sahip durumdadır.

Belediyenin yönetsel yapısı, karar organı olan belediye meclisinden ve yürütme organı olan başkandan oluşur. Belediye başkanı, 28 Mart 1882 tarihinden beri genelaydan çıkan meclis tarafından seçilmektedir.

Belediye meclisi (*le conseil municipal*), 3500’den az nüfusa sahip olan belediyelerde, iki türlü çoğunluk yöntemiyle, 3500 ve fazla nüfusa sahip olan belediyelerde karma yöntem ile (çoğunluk + nisbi) altı yıllığına seçilir. Belediye Meclisi, genel yetkiye sahiptir. Belediye işlerinin yönetimi hakkında genel karar organıdır. Bütçe hakkında karar verir, yıllık kesin hesapları oylar, yerel hizmetlerin kurulmasına karar verir, belediye mallarını yönetir ve belediyenin yaptığı sözleşmeler hakkında karar verir.

Belediye başkanı (*le maire*) ve yardımcıları Belediye Meclisi tarafından seçilir. Başkan, Meclisin kararlarını hazırlar ve alınan kararları yürütür, belediyenin malvarlığını yönetir, belediye adına sözleşme yapar ve icraatı konusunda Meclise hesap verir. Kamu düzenini sağlamak amacıyla belediye kolluk yetkileriyle donatılmıştır. Başkanın kolluk yetkileri, kamu düzeni, kamu dirliği, kamu güvenliği ve kamu sağlığı unsurlarını kapsamaktadır. Daha somut olarak, bu yetkiler, trafik düzeni, genel düzen sağlanması, kamu esenliği, cenazelerin taşınması, pazarın düzenlenmesi, ilkyardım faaliyetleri ve felaketlerle mücadele konularında ortaya çıkmaktadır.

Belediyenin kendi alanına ilişkin “genel yetkisi” bulunmaktadır. Bunun dışında, yollar, hijyen, çevre koruması, cenaze hizmetleri gibi bazı yetki konuları yasalarda ismen belirtilmiştir. Görevleri zorunlu ve ihtiyari olarak ayrılmıştır.

Özeksizleştirime ilişkin yasalar, ilkokullar, hijyen ve sağlık ile kentleşme (imar planları) konularındaki merkezi yönetim (devlet) yetkilerini belediyelere aktarılmıştır. Belediyeler özeksizleştirmenin temel araçlarıdır. Bütçeleri tüm yerel yönetimler bütçelerinin üçte ikisini; sahip oldukları kamu görevlileri (1 159 000 görevli) ülkesel yönetimlerin toplam personelinin % 90'ını oluşturmaktadır.

## 2. İl Özel İdaresi (*Le département*)

Bir ülkesel yönetim birimi olarak ili (*le département*), Türkçe'de yönetim sistemimize benzeterek *il özel idaresi* olarak karşılayabiliriz. Fransız sisteminde, ülkemizde olduğu gibi hem bir merkezi idare birimi hem de yerel yönetim birimidir. Ancak, her iki özelliğini ayrı ayrı anlatmak üzere terim farklılaştırmasına gidilmemiştir. "Ülkesel yönetim birimi olarak il"i karşılamak üzere il özel idaresi terimini kullanabiliriz.

Ülkesel yönetim birimi olarak il, genel meclis (*conseil général*) tarafından yönetilir. Bu meclisin üyeleri, iki turlu çoğunluk sistemiyle altı yıl için seçilirler. Her kanton (bin ila yirmi bin arası değişen sayıda seçmenden oluşan seçim çevresi), bir il genel meclisi üyesi (*conseiller général*) seçer. Meclisin yarısı her üç senede bir yenilenir.

İl genel meclisi, başkanını, dört ila on başkan yardımcısından ve diğer üyelerden oluşan *daimi encümeni* (*commission permanente*) seçer.

Meclis, ilin işleri hakkında genel yetkilidir. Temel kararları alır ve yürütme organının faaliyetleri için genel çerçeveyi çizer. Özellikle, il kamu hizmetlerinin kurulması ve geliştirilmesi, il mallarının yönetimi ve bütçe konusunda kararlar alır.

Meclis, daimi encümene bütçe ve kesinhesap konuları dışında yetki devredilebilir.

*İl genel meclisi başkanı*, 1982 yılındaki yeniden yapılanmada, ilin yürütme organı olarak valinin yerini almıştır. Genel meclisin kararlarını hazırlar, toplantılarına başkanlık eder ve alınan kararları yürütür. İl özel idaresinin ita amiridir. Özellikle, valinin ve belediye başkanının yetkileri dışında kalan trafik düzeni konusunda, kolluk yetkileri vardır. Genel meclis başkanı, yetkilerinin bir kısmını, başkan yardımcılarında birine veya bunların mazereti halinde genel meclis üyelerinden birine devredebilir.

İl hizmet birimleri, 1982 yılından önce, sadece genel meclisin kabinesi ve yazıişleri ile vali ve merkezi idare hizmetleri amirlerinin emri altında çalışan az sayıda görevliden oluşuyordu. Özeksizleştirme ile birlikte, il özel idarelerine, önemli miktarda maddi olanak aktarılmış ve il yönetimleri, kendilerine aktarılan görevleri yerine getirebilmeleri için önemli yetkilerle donatılmıştır. İl hizmetlerinin başında (genellikle valilik personelinin gelen) birer yönetici bulunmaktadır. Hizmetler genellikle üç birime ayrılmıştır: idari ve mali işler birimi, teknik işler (araç gereç, tarım ve orman, vb.) birimi ve sosyal işler birimi.

İlin özel idaresinin yetkileri, özeksizleştirime ilişkin yasa ile önemli ölçüde artırılmıştır. Bu yetkilerin ilgili olduğu alanlar şunlardır:

- Sağlık hizmetleri (ana ve çocuk sağlığı, toplumsal afetlerle mücadele) ve (özellikle çocuğa, aileye, yaşlılara yönelik) sosyal yardımlar,
- Ortaokullar ve öğrenci taşımacılığı,
- Kırsal hizmetler için araç gereçler,
- Konut,
- Yolların bakımı.

## 3. Ülkesel Yönetim Birimi Olarak Bölge

Bölge, ilk olarak merkezi hizmetlerin gerçekleştirildiği bir ölçek olarak kurgulanmış (2 Haziran 1960 ve 14 Mart 1964 tarihli Kararnameler); daha sonra, 5 Temmuz 1972 tarihli Yasa ile bölgesel kamu kurumu niteliği verilerek tüzelkişilik kazanmıştır. Bölgenin, yerel yönetim birimine dönüştürülmesi 2 Mart 1982 tarihli Yasayla gerçekleştirilmiştir. 2003 Anayasa değişikliği ile bölge, ülkesel yönetimler arasına girmiştir (m.72).

Bölgenin, yerel yönetim olarak kabul edilmesinin, bölgenin artık seçimle oluşturulan bir meclis tarafından serbestçe yönetimi ve sadece iktisadi konularla sınırlı (özel) yetkiden, bölgeye ilişkin konulara ilişkin genel yetkiye geçilmesi gibi iki önemli sonucu olmuştur.



Bölgenin örgütlenmesi, il özel idaresinin örgütlenmesi ile büyük benzerlik göstermektedir. 19 Ocak 1999 tarihli Yasadan beri, bölge meclisi üyeleri, her bölge çevresinde iki türlü liste sistemi ile beş yıllık bir dönem için seçilmektedir. Üye sayısının mutlak çoğunluğu, listeli çoğunluk sistemi ile, kalanı ise nisbi sistemle seçilmektedir. Meclisin üye sayısı bölgenin büyüklüğüne göre değişmektedir. Örneğin, Denizaşırı İllerden (DOM'lardan) biri olan Fransız Guyanası'nda bu sayı 31 iken, Paris'i de içine alan l'Ile-de-France Bölgesinde 209'dur.

Bölge meclisleri, bölge işleri hakkında karar alır. Bölge işlerini takip etmekle ve kararları icra etmekle görevli bir *Başkan* seçer. Meclis, bütçe ve idari hesapların onaylanması dışındaki yetkilerinin bir kısmını *Daimi Encümene* devredebilir.

Bölge düzeyinde, *Bölge Meclisi* dışında, iktisadi-toplumsal güçlerin temsilini ve uzlaştırılmasını amaçlayan, *Ekonomik ve Sosyal Komite* adını taşıyan bir başka meclis daha bulunmaktadır. Bütçe yönelimlerinin belirlenmesi, planının uygulanması için gerçekleştirilen sözleşmelerin hazırlanması ve uygulanması ile bölgelere devredilen hizmetlere ilişkin programların ve faaliyet şemalarının hazırlanması konularında bu meclise danışılması gerekmektedir. *Ekonomik ve Sosyal Komite*'nin üyeleri, işletmelerin, ücretli çalışmayan mesleklerin ve sendikaların temsilcileri ile bölgenin önde gelen kişileri arasından valinin kararıyla görevlendirilirler.

Bölge hizmet birimleri, 1982'den itibaren büyük artış göstermiştir. Bölge Meclisi Başkanının kabinesi ile başlarında birer yönetici bulunan hizmet birimlerinden (idari ve mali işler, iktisadi işler birimi, mesleki eğitim birimi, eğitim tesisleri yapım birimi) oluşmaktadır.

Bölge yönetiminin yetkileri esas olarak bölgenin iktisadi, toplumsal ve kültürel kalkınması ile ilgili konularla belirlenmektedir:

- Bölge hizmetlerinin ihtiyaç duyduğu donanımın, merkezi idare (devlet) veya yerel yönetimlerle birlikte finansmanı.
- Bölgesel gelişme ve iş yaratmak amacıyla yapılan yatırımlar için Devlet hesabına, tahsisat verme.
- Bölgesel kalkınma hedefli şirketlere katılma ve karma girişimler oluşturma.

Bölge yönetimleri, dört yıllık bir dönem için yapılan plan sözleşmeleri aracılığıyla, Devletin iktisadi kalkınma siyasasının uygulanmasının önemli ortakları haline gelmişlerdir.

Bunun dışında bölge yönetimlerinin, mesleki eğitim, çıraklık eğitimi, ulaşım ve eğitim (lise eğitimi, özel eğitimde donanım sağlanması) konularında yetkileri bulunmaktadır. 13 Ağustos 2004 tarihli Yerel Özgürlük ve Sorumluluklara ilişkin Yasa, ülkesel yönetim olarak bölgeyi toplumsal, iktisadi ve kültürel gelişmenin temel aracı olarak nitelemekte ve bunu hayata geçirecek mekanizmalar kurmaktadır.

#### 4. Özel Statülü Ülkesel Yönetimler: Paris

Yönetimin klasik coğrafi örgütlenme kalıbının dışında kalan özel statülü yerel yönetimler bulunmaktadır. Sömürgeci geçmişten miras kalan denizaşırı bölgeler, özgün tarihsel ve siyasal mirasın ürünü olan Paris ve kültürel nedenlerle Korsika.<sup>63</sup> Biz sadece Paris yönetimini inceleyeceğiz.

Paris, Fransız krallığının kuruluşundan beri başkentlik yapmaktadır. Paris'in tarihi, örneğin 1789, 1830, 1848 Devrimleri ve 1871 Komünü, Fransız ulusunun tarihini de şekillendirmektedir. Victor Hugo, Paris için "bir kent olmaktan çok hükümet" nitelemesinde bulunmuştur. Bu tarihsel özgünlük, yönetim biçiminin özgünlüğünün de nedenidir.<sup>64</sup>

1975 yılına kadar Paris, Devletin idari ve siyasal vesayeti altındadır.

17 Nisan 1800 tarihli Yasa ile, seçimle gelen 90 kişilik bir belediye meclisi öngörülmüş, ancak kentin yönetimi, Paris milletvekilleri ile kent bölgelerinin temsilcilerinden oluşan bir konsey tarafından desteklenen bir valiye verilmiştir. Bu valinin yanı sıra, kamu düzenini sağlamakla görevli bir *kolluk valisi* de bulunmaktadır. Belediye başkanlığı söz konusu değildir.

Yaklaşık yüzelli yılı aşkın bir süre küçük değişikliklerle uygulanan bu sistem, 30 Aralık 1975 tarihli Yasa ile değiştirilmiştir. Paris'e, hem bir il hem de belediye kimliği kazandırılmıştır. Yasa, iller

<sup>63</sup> Emmanuel Vital Durand, *Les collectivités territoriales en France*, Paris, Hachette, 1996, s. 87.

<sup>64</sup> A.é.

ve belediyeler için geçerli olan yerel yönetim düzenlemelerinin Paris'e uygulanmasını; Paris meclisinin, kendi içinden bir belediye başkanı seçmesini öngörmektedir. Paris'in yönetim rejimini farklılaştıran unsur olarak, *kolluk valisi* sistemi varlığını sürdürmektedir.

### **İlçe Meclisleri (Les Conseils d'Arrondissements)**

Paris de (Lyon ve Marsilya'da olduğu gibi) ilçelere (*arrondissements*) ayrılmıştır. Paris'in 20 ilçesi bulunmaktadır. Paris kenti, tek bir yerel yönetim birimidir; yirmi ilçe ise, Paris kentinden ayrı bir hukuki tüzelkişiliğe sahip olmayan idari bölümlerdir.<sup>65</sup>

İlçe Meclislerinin üyeleri, nisbi temsil yöntemi ile yapılan seçimle gelirler. Üyelerinin üçte biri aynı zamanda Paris Meclisinde görev yapar. İlçe meclisleri, kendilerini ilgilendiren konularda, belediye meclisinin yanında danışma organı işlevini görürler. Belediyenin yönetimi konusunda gerçek bir karar yetkileri yoktur. Sosyal, kültürel ve sportif araç gereçlerin kullanımı konusunda yetkileri bulunmaktadır.<sup>66</sup> İlçe meclisleri, İlçe belediye başkanını seçerler. Başkanın, kişilerin medeni hallerine ilişkin hizmetlerde, ilkokullar ve inşaat ruhsatı konusunda yetkileri bulunmaktadır. Hem personeli hem de hizmetleri Paris belediye başkanının vesayeti altındadır. Görevlileri de Paris belediyesinden sağlanır. Tek bir bütçe söz konusudur. Özetle, yerel yönetim birimi olarak genel yetki Paris kentindedir. İlçeler yasalarla belirlenmiş veya Paris kentince devredilmiş sınırlı yetkilere sahiptir.<sup>67</sup>

Yerel demokrasiyi güçlendirmek amacıyla, 27 Şubat 2002 tarihli Yasa ilçe meclislerini ve belediye başkanlarını güçlendirmiş ve ilçelere, danışsal nitelikli *semt meclisleri* kurulmasını öngörmüştür. Amaç, belediye hizmetlerinde kullanıcılara *yakınlık (proximité)* sağlanmasıdır. Paris, Lyon ve Marsilya'daki ilçe meclisleri, belediye meclislerince semtlerin sınırları belirlendikten sonra, semt meclisleri kurmak zorundadır (sınır belirleme önerileri, ilçe meclisleri tarafından yapılır). Belediye başkanı, belediyeyi veya semtleri ilgilendiren konularda bu meclislere danışabilir. Başkan bu meclisleri, semte ilişkin kararların hazırlanması ve hayata geçirilmesi sürecine de katabilir. Semt meclislerinin işleyebilmesi, yer (bina) ve mali olanak sağlanması belediyenin yükümlülüğündedir. Kurulduğu 2002 yılına 300 000 Euro ayrılmış, daha sonra bu miktar artırılmıştır. Cari harcamaları için 400 000 Euro, yarıtımları için de 1 000 000 Euro kaynak ayrılmaktadır.

### **Paris Meclisi**

Paris Meclisi hem belediye meclisi hem de il genel meclisi olarak toplanmaktadır. 109 üyesi bulunmaktadır. Üyeleri her iki görevi de yapma ayrıcalığına sahiptirler. Belediye meclisi, yerel yönetimlere ilişkin genel kurallara tabidir. Paris Meclisi, il ve kent bütçesi olmak üzere iki bütçe çıkarmaktadır. Bu ikiliğe karşılık, Paris yerel yönetiminde hizmetler, aynı statü altında tek elden verilmektedir. Klasik olarak illere ait olan hizmetlerden birkısı, örneğin karayolları, Paris'te merkezi idare tarafından sağlanmaktadır. Bütçe süreçleri, yatırım harcamaları ve işletme harcamaları için farklıdır. İlki altyönetim başkanları ile Paris belediye başkanının toplantılarından sonra Paris Meclisinin yetkisindeyken, ikincisi konusunda yetki, Paris Meclisi tarafından ilçelere bırakılmaktadır. Diğer yerel yönetimlerden farklı olarak, Paris bütçesi Sayıştay tarafından denetlenmektedir.<sup>68</sup>

### **Yürütme Organı**

Paris belediye başkanı, altı yıllığına seçilmektedir. 25 Mart 2001 tarihinde, sosyalist aday Bertrand Delanoë Paris Belediye başkanı seçilmiştir. Delanoë, Paris'in seçimle gelen üçüncü belediye başkanıdır. Belediye seçimleri 9 ve 16 Mart 2008 tarihinde yapılacaktır. Paris meclisi ve ilçe meclisleri için toplam 517 üye seçilecektir.

Belediye başkanının, belli konulardan sorumlu olan yardımcıları bulunmaktadır. Paris ilçe belediye başkanları da Paris belediye başkanının yardımcılarıdır. Başkan, hem belediyeye hem de il özel yönetimine ait kolluk yetkileri dışında kalan tüm yürütme yetkilerini kullanmaktadır. Paris belediye başkanlığı, başkentin prestiji ile de artan bir siyasal öneme sahiptir. Örneğin Chirac, 1977 yılından, Cumhurbaşkanı seçildiği 1995 yılına kadar Paris belediye başkanlığı yapmıştır.<sup>69</sup>

<sup>65</sup> Paris Kenti internet sayfası: [http://www.paris.fr/FR/La\\_Mairie/statut\\_de\\_paris/institutions\\_parisiennes.htm](http://www.paris.fr/FR/La_Mairie/statut_de_paris/institutions_parisiennes.htm)

<sup>66</sup> Emmanuel Vital Durand, *Les collectivités territoriales en France*, s. 89.

<sup>67</sup> [http://www.paris.fr/FR/La\\_Mairie/statut\\_de\\_paris/institutions\\_parisiennes.htm](http://www.paris.fr/FR/La_Mairie/statut_de_paris/institutions_parisiennes.htm)

<sup>68</sup> Emmanuel Vital Durand, *Les collectivités territoriales en France*, s. 90.

<sup>69</sup> Fransa'nın eski cumhurbaşkanı Jacques Chirac hakkında Paris Belediye Başkanı olduğu döneme ilişkin yolsuzluk iddialarıyla ilgili soruşturma başlatıldı. Chirac'ın belediye başkanı olduğu 1977 ile 1995 yılları

### **Devlet Temsilcisi: Kolluk Valisi**

Kolluk valisi, Paris Meclisinde devletin temsilcisidir. Özeleştirimin dokunmadığı yetkilere sahiptir: Kendi görev alanına giren işlerle ilgili olarak Meclisin toplanmasını talep edebilir. Meclis toplantılarına re'sen katılır. Kolluk yetkilerine tek başına sahiptir. Kimlik kartı ve pasaport verilmesinde, trafik düzenlemesinde ve park hizmetlerinde, cenaze taşımacılığının düzenlenmesinde, yıkılma tehlikesi gösteren yapılar konusunda, gıda maddelerinin denetlenmesinde, yangınla mücadele ve kurtarma konularında yetkileri bulunmaktadır.<sup>70</sup>

Çeşitli tarihsel nedenlerle, Paris belediye başkanına kamu düzeninin sağlanması konusunda yetki (kolluk yetkisi) verilmemiştir. Buna karşılık, 29 Aralık 1986 ve 27 Şubat 2002 tarihli Yasalar sınırlı konularda da olsa Paris belediye başkanına kolluk yetkileri tanımaktadır: Yolların temizliği, pazar ve fuar yerlerinin düzenlenmesi ve komşulukta gürültü rahatsızlığının önlenmesi, aydınlatma, çöplerin toplanması ve kolluk valiliğinden görüş alarak satıcılar için işgal ruhsatı vermek konuları.<sup>71</sup>

### **Paris Belediyesi İktisadi Ortaklıkları (*Sociétés d'Economie Mixte (S.E.M.)*)**

Belediye iktisadi ortaklıkları, özel sermaye ile kamu sermayesinin birlikte oluşturduğu anonim şirketlerdir. Belediye iktisadi ortaklıkları, kentsel hizmetlerin yürütülmesinde ve kentsel gelişimde önemli araçlardır. Sosyal konutların yönetimi, içme suyu, ısıtma sistemleri, kentsel dönüşüm ve koruma hizmetleri, enerji üretimi, inşaat, Eiffel'in işletilmesi vb. hizmetler Paris belediyesinin ortaklıkları aracılığıyla yerine getirilmektedir.

Kamu iktisadi ortaklarında, kamu sermayesi % 51 ila 85 arasında değişmektedir. Yönetimlerinde seçimle gelen üyeler bulunmaktadır. Anonim şirket yapısı kamu hizmetlerin üretilmesinde esneklik sağlamaktadır.

Sadece Paris'te değil tüm Fransa'da, kamu iktisadi ortaklıkları önde gelen bir iktisadi aktör haline gelmiştir. 2007 yılında 1 117 kamu iktisadi ortaklığı, 54 200 işçi çalıştırmakta ve 14, 5 milyar Euro ciro yapmaktadır.

Kamu iktisadi ortaklıklarının toplam sermayesi 2,4 milyar Euro'dur ve bunun %65'i yerel yönetimlere aittir.

### **5. Vesayet**

Anayasa gereği Devlet, ülkesel yönetimlerin işlemleri üzerinde yasallık temelli bir idari denetim yapar. Amaç, Devletin tekçi yapısını, ulusal çıkarları ve ülke üzerinde hukuk yeknesaklığını korumaktır.

1982 yılındaki reformda, ülkesel yönetimlerin (o tarihte yerel yönetimlerin) aldıkları kararlar üzerinde devlet temsilcisinin (illerde valilerin) onay yetkileri kaldırılmıştır. Bazı kararların icrailik kazanması için devlet temsilcisi gönderilmesi gerekmekte bunlar dışındaki yayın veya ilanla etkili olmaktadır. Devlet temsilcisi, kendisine gelen kararlar üzerinde bir yerindelik denetimi değil yasaya uygunluk denetimi yapmakta ve yasaya aykırı gördüğü kararları iptali istemiyle idare mahkemesine göndermektedir.

Fransız Devlet Şurası, valinin vesayet denetimi işletip kararı idare mahkemesine göndermemesi kararının idari davaya konu olabilecek bir işlem olmadığına karar vermiştir.<sup>72</sup>

Vesayette 1982 sisteminin etkili olup olmadığı konusu tartışmalıdır. 2003 yılında gönderilen 7 735 473 işleminden 95 947'si (%1,24) valilik tarafından inceleme konusunu yapılarak raporlanmış ve sadece 1 605'i (%0,02) için idare mahkemesine başvurulmuştur. Valilik hakkında rapor hazırladığı

---

arasında çok sayıda sağcı yandaşını Paris Belediyesi'nde işe aldığı öne sürülüyor. Cumhurbaşkanlığı görevi Mayıs biten Jacques Chirac böylece dokunulmazlığını da kaybetti ve yıllar öncesinden beri bekleyen soruşturma dosyaları yeniden gündeme geldi. (BBC-T, 21 Kasım, 2007)

<sup>70</sup> [http://www.paris.fr/FR/La\\_Mairie/statut\\_de\\_paris/statut\\_1982.htm](http://www.paris.fr/FR/La_Mairie/statut_de_paris/statut_1982.htm)

<sup>71</sup> [http://www.paris.fr/FR/La\\_Mairie/statut\\_de\\_paris/lois\\_29\\_decembre.htm](http://www.paris.fr/FR/La_Mairie/statut_de_paris/lois_29_decembre.htm)

<sup>72</sup> Éric Gristi, *La reform de l'État*, Vuibert, Paris, 2007, s.309

işlemlerden %83,4'ü ülkesel yönetimce geri alınmış veya değiştirilmiştir. Valiliklerin açtıkları davalardaki başarı oranı 2003 yılı itibariyle % 92'yi bulmuştur.<sup>73</sup>

Valiliklerin, yılda yedi milyonu aşkın işlemi inceleyebilecek maddi olanaklardan yoksun olması vesayet denetimini zayıflatmaktadır. Bu nedenle valilikler bazı konulara özel önem vermekte, ülkesel yönetimlerin karar alma süreçlerinde karar alınmadan yönlendirici olmaya çalışmaktadır. Özellikle valiliğin hazırladığı raporlar, karar sürecinde yönlendirici olmaktadır.

Denetimini etkin hale getirmek amacıyla 13 Ağustos 2004 tarihli Yerel Özgürlük ve Sorumluluklara İlişkin Yasa ile düzenlemeler yapılmış, valiliklere sunulması gereken işlemlerin sayısı, her türlü işlem yerine meclis kararları, meclisin yetkilendirilmesi ile alınmış kararlar, meclis başkanının kolluk yetkilerini kullanırken yaptığı birel ve düzenleyici işlemler, belli bir miktarın üzerindeki borçlanma ve ihale kararları, atama, görevden alma vb. personele ilişkin kararlar, yerel kamu iktisadi girişimlerinin kamu gücü kullandığı kararları gibi sadece önemli görülen kategorilerin sunulma zorunluluğu öngörülerek azaltılmış ve elektronik ortamda iletişim imkanları gibi yeni teknikler getirilmiştir.

#### E. Bağımsız İdari Otoriteler<sup>74</sup>

Anglo-sakson sisteminin “agency” modeline benzeyen bağımsız idari otoritelerin (Les autorités administratives indépendantes) kendilerine özgü tüzelkişilikleri yoktur. Merkezi idarenin veya yetki genişliği idarelerinin klasik yapıları içinde yer almadıkları gibi genel olarak idari hiyerarşi içinde de yer almazlar.

Bağımsız idare otorite anlayışı, 1968 yılında, Fransız Devlet Şurası'nın *Ministre des Armées c/Ruffin*, kararında Hükümet Komiseri Rigaud'nun sunduğu görüşe dayanılarak geliştirilmiştir. Rigaud, bakanlık hiyerarşisine tabi olmayan ve karar alma yetkisiyle donatılan yeni yapıların ortaya çıktığı saptaması yapmıştır. İlk kez 1978 yılında Ulusal Bilgi-işlem ve Özgürlük Komisyonu, kuruluş kanununda bağımsız idari otorite olarak nitelendirilmiştir.

Bazı kuruluşlar, yasa veya yargıç tarafından açıkça bağımsız idari otorite olarak nitelenmektedir. Örneğin Bilimsel, Kültürel ve Mesleki Kamu Kurumlarını Değerlendirme Ulusal Komitesi yasa tarafından; Fransız Arabulucusu (*Médiateur*) Devlet Şurası kararıyla; İşitsel-Görsel Medya Yüksek Konseyi, Seçim Kampanyalarının ve Siyasal Finansmanın Denetlenmesi Komisyonu Anayasa Konseyinin kararlarıyla BİO olarak kabul edilmiştir.

BİO'ların temel özelliği, idari nitelikte bir örgütlenme olmakla birlikte bakanlık hiyerarşisine tabi olmamasıdır. Danışsal nitelikteki görevlerinin yanı sıra, icrai kararlar alma yetkisine de sahiptirler. BİO'lara özelliğini veren de icrai kararlar alabilme yetkileridir.

BİO'ların kendilerine özgü tüzelkişilikleri yoktur ve devlet tüzelkişiliğinin dışında yer almazlar. Merkezi idare ile ne hiyerarşi ne de vesayet bağı ile bağlıdırlar. Devlet adına ve devlet hesabına hareket ederler. Aksine bir düzenleme olmadıkça, kararlarının yargısal denetiminde idari yargı düzeni yetkilidir.

Bu otoritelerin bağımsızlığı asıl olarak organik bakımından ortaya çıkar. İşlevsel açıdan değerlendirdiğimizde bağımsızlık daha belirsizdir.

Organik bağımsızlık açısından baktığımızda, bağımsız idari otoritelerdeki üyelerin Cumhurbaşkanı tarafından atandığını görürüz. Bazı otoriteler için, Millet Meclisi veya Senato Başkanının, Ekonomik ve Sosyal Konsey Başkanının veya yüksek yargı organları genel kurullarının da yetkili olduğu görülmektedir. Üye sayıları genellikle 9-10 kişidir. Atanmaları ve kurulların kompozisyonu hükümetin etkisinden uzaktır. İlke bu olmakla birlikte, sınırlı da olsa hükümetin atama yetkisinin bulunduğu BİO'lar bulunmaktadır (Örn. Bankacılık düzenleme komitesinin iki üyesinin Maliye ve Ekonomi Bakanı atamaktadır). Yasa ile aksi öngörülmedikçe, BİO üyelerinin görevden alınmaları mümkün değildir. Görev süreleri ortalama olarak beş yıldır ve genellikle görev süreleri yenilenmemektedir (yeniden atanamazlar).

İşlevsel özerklik konusundaki değerlendirme için öncelikle bütçeye bakılmalıdır. BİO'ların bütçeleri, düzenlediği görev alanıyla ilgili olan merkezi idare birimine bağlıdır (*un budget rattaché*).

<sup>73</sup> Éric Gristi, *La reform de l'État*, Vuibert, Paris, 2007, s.309

<sup>74</sup> Pascal Jan, *Institutions administratives*, Paris, Litec, 2003, s. 131-153.

Örneğin, İşitsel-Görsel Medya Yüksek Konseyi ile İdari Belgelere Erişim Komisyonu, Başbakanlığın bütçesinden yıllık ödenek almaktadır. Bu mali bağlantı, bağımlılık anlamına gelmemektedir. Anayasa Konseyi, İşitsel-Görsel Medya Yüksek Konseyi ödeneğine ilişkin bu özelliğin Anayasaya aykırı olduğu iddiasını kabul etmemiştir (1989).

Sadece üç bağımsız idari otorite kendilerine özgü kaynaklara sahiptir. Mali Piyasalar Otoritesi, mali işlemlerden (devlet dışında) vergi almaktadır. Ulusal Bilgi-işlem ve Özgürlük Komisyonu ve Telekomünikasyon Düzenleme Komisyonu, sağladığı hizmetler için kullanıcılardan harç almaktadır. Bu tip mali kaynaklar, hizmet karşılığı alınan harç olma niteliğini aşıp da vergiye benzediği oranda vergilerin yasallığı ilkesini ihlal etme tehlikesi yaratmaktadır.

BİO'larda sürekli hizmetlerde çalışanlar memurdur. Ya görevlendirme ile ya da aylıkları doğrudan BİO tarafından verilerek çalıştırılırlar. Fransız Devlet Şurası, maliye müfettişleri gibi büyük memuriyet sınıflarından gelen görevliler çalıştırılmaktadır. Memur istihdamı dışında, sözleşme ile istihdam konusunda BİO'lara belli bir serbestlik tanınmıştır.

Hiyerarşi dışı yapıların varlığı, hükümetin siyasal sorumluluğu mekanizmasını sorunlu hale getirmektedir. Buna karşılık Anayasa Konseyi, bağımsız idari otoritelerin anayasaya aykırı olduğu sonucuna varmamıştır.

Anayasa Konseyi, bu tip yapıların düzenleme (düzenleyici işlemler yapma) ve yaptırım yetkileri konusunda sınırlamalar getirmiştir.

Anayasaya göre düzenleme yetkisi, cumhurbaşkanına ve başbakana aittir. Anayasa Konseyi 1986 ve 1989 yıllarında verdiği kararlarında, bağımsız idari otoritelere düzenleme yetkisi verilebileceğini kabul ederek bunun anayasaya uygun olabilmesi için gerekli olan koşulları belirlemiştir. Buna göre, verilecek düzenleme yetkisi ya başbakanın düzenleme yetkisine tabi olmalı ya da bu düzenleme yetkisi özel bir konuyla sınırlanmalıdır. Anayasa Konseyi'nin bu kararları ile, devletin (devlet tüzelkişiliğinin) düzenleme yetkisi konusunda tekel sahibi olmadığı, sınırları belirtilerek özel konularda bağımsız idari otoritelere de düzenleme yetkisi verilebileceği kabul edilmiş olunmaktadır.

Düzenleme yetkisinin kullanılması konusunda, hükümet ile bağımsız idari otoriteler arasındaki yetki sınırlarının belirlenmesi çözülmesi gereken acil bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Genel ilke, bağımsız idari otoritenin ilgili olduğu alanın dışına taşan etkileri olan konularda hükümetin münhasır düzenleme yetkisi bulunmasıdır.

Bağımsız idari otoritelerin yaptırım uygulama yetkisinin, anayasanın güçler ayrılığı ilkesine aykırı olup olmadığı tartışılmıştır. Anayasa Konseyi 10 ve 11 Ekim 1984 tarihli kararlarında, Şeffaf ve Çoğulcu Basın Komisyonu'na tanınan yaptırım uygulama yetkisinin Anayasaya aykırı olduğu sonucuna varmıştır. İşitsel-görsel medya Komisyonu'na ilişkin 17 Ocak 1989 tarihli kararında ise uygulanacak yaptırım hürriyeti bağlayıcı nitelikte olmadığı ve anayasal hak ve özgürlükleri korumayı amaçladığı sürece bağımsız idari otoritelere yaptırım yetkisi verilebileceğini kabul etmiştir.

## VI. KAMU GÖREVLİLERİ (LA FONCTION PUBLIQUE)

### 1. Temel Yapı

Kamu görevlileri, en dar anlamıyla, idari nitelikli bir kamu örgütünde kamu hukuku bağı ile çalışanlardır. Bu tanımıyla, 31.12.2005 tarihi itibarıyla 5,2 milyon kamu görevlisi bulunmaktadır. Bununla birlikte kimi kamu hizmetleri de diğer kamu örgütlerinde bu nitelikte olmayan *kamu personeli* eliyle yerine getirilmektedir. Yine kimi kamu hizmetleri, devletin özel hukuk tüzelkişisi olarak örgütlediği yapılarda işçiler tarafından veya devletin aldıkları imtiyazlarla özel şirketler tarafından yerine getirilmektedir. Yani, kamu hizmetlerinin üretilmesinde çalışanların sayısını kamu görevlilerine ilişkin sayılar tam olarak yansıtmamaktadır.<sup>75</sup>Yargıç ve savcılar ile askerler ayrı hukuki statüye sahiptir.

Burada terminolojiye ilişkin bir açıklamada bulunmamız gerekmektedir. Türk hukukunda “kamu personeli” terimi, hem kamu hukukuna göre (memur, geçici personel ve sözleşmeli personel) ve hem

<sup>75</sup> Bütçe, Kamu Hesapları ve Kamu Görevlileri Bakanlığı, **2006-2007 Kamu Görevlileri Raporu: 1.Cilt, Olgular ve Sayılar**, Temmuz 2007, s. (Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, **Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2006-2007: volume 1 - Faits et chiffres .**)

de özel hukuka göre çalıştırılanları (işçileri) anlatmaktadır. “Kamu görevlisi” ise sadece birinci grup için kullanılmaktadır. Fransız sistemindeki *fonction publique*, terimi Türkçe’de kamu görevlileri olarak karşılanabilir. İlgili bakanlığın faaliyetlerine ve idare hukuku alanında yazılanlara baktığımızda, *fonction publique* teriminin özel hukuka göre çalıştırılanları da kapsar şekilde kullanıldığı; örneğin, *fonction publique*’e ilişkin sayılar verilirken buna işçiler de dahil edildiği görülmekle birlikte birlikte hukuksal yapı anlatılırken sadece kamu hukuku bağına göre çalışanlarla ve hatta sadece memurlarla sınırlı olarak açıklamalarda bulunmaktadır.

Memurlar (*les fonctionnaires*), kamu görevlilerinin en geniş kesimini oluşturmaktadır. Zira, kamu görevlilerinin % 80’ yakını “sürekli bir işe, tam zamanlı olarak atanan ve hiyerarşik derece sistemine giren” görevlilerden (*titulaire*) oluşmaktadır. Bu kategori askerleri, devlet işçilerini, sözleşmelileri, geçici çalışanları ve stajyerleri kapsamamaktadır. Atama ile yani sürekli bir kamu hukuku bağı ile çalışmayan kamu görevlileri “*non-titulaire*” olarak adlandırılmaktadır.

Kamu görevlilerinin statüleri üç temel kamu görevlisi kategorisi için ayrı ayrı düzenlenmiştir. 13 Temmuz 1983 tarihli Yasa memurların hak ve yetkilerine genel düzenlemedir. 11 Ocak 1984 tarihli Yasa devlet kamu görevlilerinin, 26 Ocak 1984 tarihli Yasa bölgesel yönetimler kamu görevlilerinin ve 9 Ocak 1986 tarihli Yasa ise sağlık (hastane) kamu görevlilerinin hukuki statülerini düzenlemektedir. 2 Şubat 2007 tarihli Kamu Görevlileri Sisteminin Modernleştirilmesine ilişkin yasa ile kamu görevlilerinin eğitimine, hareketliliğine, kariyerine ve birden fazla görev alabilmelerine ilişkin konularda, sendikalarla varılan anlaşmayı hayata geçirecek biçimde bir reform yapılmıştır.

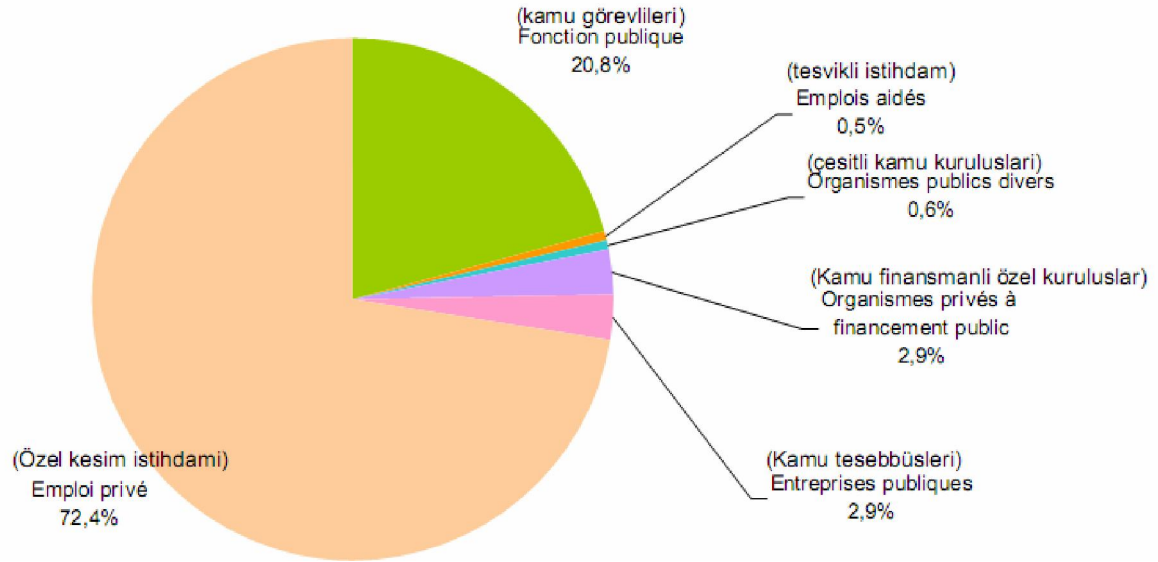
Fransa’da üç büyük kamu görevlileri grubu bulunmaktadır. *Devlet kamu görevlileri* (devletin, diğer kamu tüzelkişiliklerinin yanı sıra onlardan ayrı bir kamu tüzelkişiliğinin sahip olduğu unutulmamalı); *ülkesel yönetimler kamu görevlileri* ve *sağlık hizmetleri kamu görevlileri*. Bu gruplarda toplam yaklaşık 5 milyon kamu personeli bulunmaktadır. Kamu personeli, çalışanların yüzde % 20’sini oluşturmaktadır.

Kamu görevlilerinin hak ve yetkilerini düzenleyen genel bir hukuksal rejim ve bunun dışında her gruba ait fakat ulusal nitelikte olan özgül hukuksal düzenlemeler söz konusudur. Bu kamu görevlileri grupları da hiyerarşik üç kategoriye ayrılmıştır ve her kategori içinde de çok sayıda sınıf bulunmaktadır.

Kamu görevlileri içinde memurlar (kadrolular) ağırlıktadır. Bakanlıklarda ve askeri idarede çalışanların %87’si kadrolu, % 10 kadro sürekliliği olmayan kamu görevlisi ve % 3’de kamu işçisidir. Ülkesel yönetimlerde kadro sürekliliği olmayan kamu görevlilerinin oranı % 25-30 arasındadır. Sağlık hizmetleri çalışanlarının ise sadece % 6’sı kadro sürekliliği olmayan kamu görevlilerinden oluşmaktadır.

Fransa’da 24 870 000 çalışanın, 18 005 000’i özel sektörde, kalanı ise, kamu görevlisi olarak veya diğer statüde devlet veya devlet ile bağlantılı özel girişim biçimli yapılarda çalışmaktadır.

#### **Kamu Görevlileri ve Toplam İstihdam Tablosu (31.12.2005)**



**Devlet kamu görevlileri:** Bu grup, merkezi idare ile yetki genişliğine konu olan devlet hizmetlerinde çalışan kamu personelini kapsar. İlki, bakanlıkların genellikle Paris'te bulunan merkezlerinde, devlet hizmetlerinin ulusal düzeyde tasarlanması ve eşgüdümünde çalışan personeli kapsar. İkincisi, devletin bölge ve il düzeyindeki hizmetlerinde çalışanları ilgilendirir. Bu görevlilerin çoğu, eğitim kurumlarında (üniversiteler, liseler, kolejler) ve bakanlıklara bağlı idari kamu kurumlarında çalışan memurlardan oluşur.

**Ülkesel yönetimler kamu görevlileri:** Özeksizleştirimin (1982) üçüncü aşaması olarak, ülkesel yönetimlere yetki ve görev devrinden sonra *ülkesel yönetimler kamu personeli* grubu oluşturulmuştur (1984). Yaklaşık 1.5 milyon personeli bulunan bu grup, ülkesel yönetimler (belediye, il ve bölge) ile onların kamu kurumlarında istihdam edilen tüm personeli kapsamaktadır.

**Sağlık hizmetleri (hastane) kamu görevlileri:** Yaklaşık bir milyon personeli kapsayan bu grup, sağlık personelini (doktorlar, biyologlar, eczacılar, ortodontistler) ve şu kurumlarda çalışan tüm personeli kapsar: Kamu sağlık hizmetleri, kamu emekli evleri, sosyal çocuk hizmetleri kurumları, özürlü ve engelliler yardım kurumları, sosyal barınma kurumları.

Yukarıda belirtilen üç grupta yer alan tüm kamu personeli, üç hiyerarşik kategoriye ayrılır ve bunlar da genel olarak mesleklerle bağlantı çok sayıda sınıf barındırır. Sınıflar konusu aşağıda ayrıca ele alınacaktır.

**Çizelge 2: Kamu Görevlileri Kategorileri**

	<b>A Kategorisi</b> Yöneticiler ve karar vericiler	<b>B Kategorisi</b> Uygulayıcılar, kalem işleri	<b>C Kategorisi</b> Yürütücüler
<b>A Sınıfı İdari Hizmetler</b>	Sivil yöneticiler ...	Yönetici sekreter ...	İdari görevliler ve yardımcı görevlileri ...
<b>A Sınıfı Teknik Hizmetler</b>	Bayındırlık işleri mühendisleri, maden mühendisleri ...	Laboratuar teknisyenleri, meteoroloji teknisyenleri ...	İşçiler ...
<b>Diğer Hizmetler</b>	Öğretmenler, vergi denetmenleri, polis komiserleri, mal müdürleri ...	Polis memurları, hazine denetçileri ...	Teknik hizmetler görevlileri, ceza ve tutukevi görevlileri ...

Bu kategorilere giriş, kategorilerin iç (kendi) sınavları ile gerçekleşmektedir. Her kategori için ayrı diploma koşulları geçerlidir:

A Kategorisi için: Yüksek öğretim diploması (Lisan, yüksek lisans, veya doktora),

B Kategorisi için: Bakalorya (lise bitirme sınavı) veya eşdeğeri,

C Kategorisi için: Diploma koşulu yoktur veya genellikle kolej diploması ve CAP/BEP aranır. Ayrıca, bu iç sınavlar, kıdem, ilerleme ve geçişkenliği artırma düşünceleri ile kamu görevlilerine de açık olabilir.

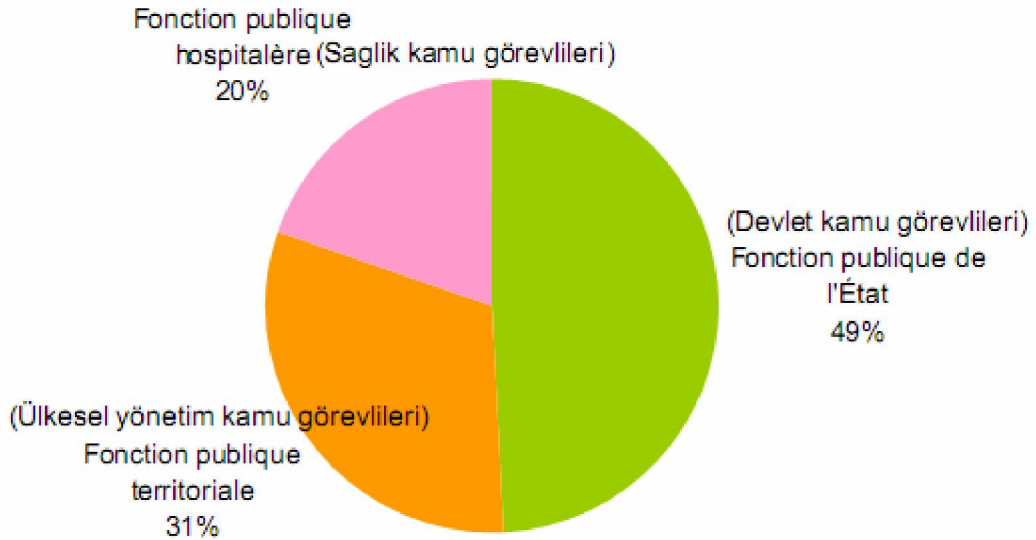
Yeni ismiyle, Bütçe, Kamu Hesapları ve Kamu Görevlileri Bakanlığı'nın 2006-6 Raporu'na Devlet kamu görevlilerinin sayısı 2 543 005, ülkesel yönetimler kamu görevlilerinin sayısı 1 613 221 ve sağlık hizmetler kam kamu görevlerinin sayısı 1 023 655'dir.

**Üç kamu görevlisi kategorisine ilişkin veriler**  
(Çalışan sayısını birinci sütun vermektedir. Son iki sütun 2004'den 2005'e dönüşüm oranlarıdır.)  
(31.12.2005)

	2005		Évolution 2004-2005 en %	
	Personnes physiques	ETP	Personnes physiques	ETP
Ministères, y compris volontaires militaires	2 302 697	2 207 558	-0,7	-0,5
Epa nationaux (1)	240 308	209 840	7,6	8,2
<b>Total Fonction publique de l'État</b>	<b>2 543 005</b>	<b>2 417 398</b>	<b>0,0</b>	<b>0,2</b>
Collectivités locales <i>stricto sensu</i>	1 210 622	1 099 448	1,8	1,9
Epa locaux	402 599	363 440	4,5	4,9
<b>Total Fonction publique territoriale</b>	<b>1 613 221</b>	<b>1 462 889</b>	<b>2,5</b>	<b>2,7</b>
Hôpitaux publics	960 549	886 571	1,9	2,1
Établissements d'hébergement pour personnes âgées	63 106	57 078	6,5	6,6
<b>Total Fonction publique hospitalière</b>	<b>1 023 655</b>	<b>943 649</b>	<b>2,2</b>	<b>2,4</b>
<b>Total FPE+FPT+FPH</b>	<b>5 179 881</b>	<b>4 823 936</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>
dont agents civils	4 829 002	4 473 057	1,2	1,4

Devlet kamu görevlileri (savunma çalışanları ve ulusal idari kamu kurumları dahil) : 2 543 005  
 Ülkesel yönetimler kamu görevlileri (yerel kamu kurumları dahil): 1 613 221  
 Sağlık hizmetler kam kamu görevleri (yaşlı bakım kurumları dahil): 1 023 655

**Üç Kamu Görevlisi Kategorisinin Dağılımı (31.12.2005)**



% 49 Devlet kamu görevlileri  
 % 31 Ülkesel yönetimler kam kamu görevlileri  
 % 20 Sağlık hizmetler kam kamu görevleri

Devlet, ülkesel yönetimler ve sağlık hizmetleri kam kamu görevlileri oranları Fransa'da kamu hizmetleri sunumunda, devlet tüzelkişiliği dışında kalan ülkesel yönetimlerin, Türk hukukundaki terimle yerel yönetimlerin de önemli yeri bulunduğu görülmektedir. Kam kamu görevlilerinin yüzde otuzunun ülkesel



yönetimler tarafından istihdam edilmesi bu yapıların kamu hizmetlerinin sunumunda ağırlık kazandıklarını göstermektedir. 1984 – 2005 arasında ülkesel yönetim kamu görevlilerinin sayısında % 46,2’lik bir artış olmuştur (1 103 648 – 1 613 221). Bu oran devlet kamu görevlileri için % 11,6’dır (2 277 962 – 2 543 005). Devlet kamu görevlileri içinde de bakanlık görevlilerinin sayısı % 7,3 artmışken devletin kontrolündeki idari kamu kurumlarında kamu görevlilerinin sayısı % 82,7 artmıştır (131 506 – 204 308). Bu oranlar, Fransa’da kamu hizmetleri örgütlenmesinin özekleştirilme derecesini göstermektedir.

Memurlar (*les fonctionnaires*), kamu personelinin en geniş kesimini oluşturmaktadır. Zira, kamu personelinin % 73,2’si, “sürekli bir işe, tam zamanlı olarak atanan ve hiyerarşik derece sistemine giren” görevlilerden oluşmaktadır (11 Ocak 1984 tarihli Yasa’nın 2.maddesi). Bu kategori, askerleri, devlet işçilerini, sözleşmelileri, geçici çalışanları ve stajyerleri kapsamamaktadır. Ayrıca, 1,4 milyon atama ile (sürekli bir kamu hukuku bağı ile) çalışmayan (*non-titulaire*) personel bulunmaktadır.

**Devlet, ülkesel yönetimler ve sağlık hizmetleri kamu görevlilerinin kadrolu (*titulaires*) – kadrosuz (*non-titulaires*) olmalarına ve hizmet kategorilerine göre dağılım oranları (31.12.2005)**

	Catégorie A en %	Catégorie B en %	Catégorie C en %	Total
<b>Fonction publique de l'État (ministères et Epa)(Devlet: Bakanlıklar + idari kamu kurumları)</b>				
Titulaires (kadrolu)	56,0	14,1	29,9	1 835 882
Non-titulaires (kadro dışında çalışanlar)	36,0	39,5	24,5	304 483
Ouvriers d'État (devlet işçileri)	0,1	11,8	88,2	51 761
<b>Total agents civils (toplam sivil kamu personeli)</b>	<b>52,2</b>	<b>17,2</b>	<b>30,6</b>	<b>2 192 126</b>
<i>dont enseignants</i>	94,0	6,0	0,0	906 329
<i>dont non-enseignants</i>	21,8	25,4	52,8	1 285 797
Militaires et volontaires militaires (askeri)	11,9	55,0	33,1	350 879
<b>Total FPE</b>	<b>46,6</b>	<b>22,5</b>	<b>30,9</b>	<b>2 543 005</b>
<b>Fonction publique territoriale (2) (ülkesel yönetim kamu görevlileri)</b>				
Titulaires	7,8	14,0	78,2	1 232 151
Non-titulaires	12,0	15,0	72,9	325 073
Assistants maternelles (Çocuk bakım)	0,0	0,0	100,0	55 997
<b>Total FPT</b>	<b>8,4</b>	<b>13,7</b>	<b>77,9</b>	<b>1 613 221</b>
<b>Fonction publique hospitalière (sağlık kamu görevlileri)</b>				
Titulaires	5,7	41,9	52,4	779 733
Non-titulaires	8,7	23,6	67,7	136 862
Médecins (hekimler)	100,0	0,0	0,0	107 060
<b>Total FPH</b>	<b>16,8</b>	<b>34,9</b>	<b>48,4</b>	<b>1 023 655</b>
<b>FPE + FPT + FPH</b>				
Titulaires	30,8	19,4	49,9	3 847 766
Non-titulaires	20,6	25,7	53,7	766 418
Ouvriers d'État	0,1	11,8	88,2	51 761
Assistants maternelles	0,0	0,0	100,0	55 997
Médecins	100,0	0,0	0,0	107 060
<b>Total agents civils</b>	<b>30,1</b>	<b>19,6</b>	<b>50,3</b>	<b>4 829 002</b>
<i>dont enseignants</i>	94,0	6,0	0,0	906 329
<i>dont non-enseignants</i>	21,8	25,4	52,8	1 285 797
Militaires et volontaires militaires	11,9	55,0	33,1	350 879
<b>Ensemble</b>	<b>28,8</b>	<b>22,0</b>	<b>49,1</b>	<b>5 179 881</b>

Devlet kamu görevlilerinin, büyük bir bölümü (1 835 882) kadrolu çalışandır. Kadro gibi süreklilik taşımayan kamu hukuku bağı ile (örneğin idari hizmeti sözleşmeleri) çalışanların 304 483 olduğu görülmektedir. Yerel yönetim çalışanlarında da sürekli kamu hukuku bağı ile çalışanlar, kadrolular çoğunluktadır (1 232 151). Sağlık hizmetleri çalışanları için de aynı durum sözkonusudur. Toplamda, askeri kamu görevlileri (*militaires et volontaires militaires*) dışarıda bırakıldığında sürekli kamu hukuku bağına sahip olmayan 766 418 kamu görevlisine karşılık 3 847 776 kadrolu devlet kamu görevlisi bulunmaktadır.

Devlet kamu görevlileri içinde özellikle kadrolu olanlarda A kategorisi çalışanlar (%56 ağırlıktadır). Ülkesel yönetimlerde C Kategorisi kamu görevlileri % 78 gibi yüksek bir orandadır.

Sağlık hizmetleri kamu görevlileri içinde doktorların tamamının (105 202) A Kategorisi olduğu, diğer çalışanlar ise B ve C Kategorisi kamu görevlilerinden oluştuğu görülmektedir. Devletin daha nitelikli işler için daha nitelikli kamu görevlileri çalıştırdığı, yerel yönetimlerde durumun tersi olduğu görülmektedir.

Sağlık hizmetleri çalışanlarının ayrı bir kamu görevlisi kategorisi olması ve bir milyonu aşkın sağlık hizmetleri kamu görevlisi bulunması Fransız personel sisteminin çarpıcı özelliklerindedir. Devlet kamu görevlilerinden(2,5 milyon), 1 337 681'i milli eğitimde çalışmaktadır. İçişleri bakanlığında 137 278'i polis olmak üzere 177 031 kamu görevlisi, milli savunmada 443 061 kamu görevlisi, adalet hizmetlerinde 76 418 kamu görevlisi çalışmaktadır. Eğitim ve sağlık, Fransa'da devlet kamu hizmetleri içinde önemli bir yere sahiptir.

Devlet kamu hizmetleri kamu görevlilerinin büyük bir bölümü de başkent teşkilatında değil, yetki genişliği birimlerinde (yetki genişliği kullanan taşra teşkilatında) çalıştığı görülmektedir.

**Devlet kamu görevlilerinin, merkezi idare – yetki genişliğine uğratılmış hizmetler arasındaki oranı  
(31.12.2005)**

	Administration Centrale (Merkezi idare)	Services déconcentrés (yetki genişliği hizmetleri)	Total	% en administration centrale (m.i.oranı)
Affaires étrangères (disiliskiler)	3 489	15 560	19 049	18,3
Affaires sociales (sosyal hizmetler)	4 206	24 601	28 807	14,6
Santé	2 981	13 986	16 967	17,6
Emploi	1 225	10 615	11 840	10,3
Agriculture (tarım)	2 120	34 800	36 920	5,7
Culture	1 268	12 594	13 862	9,1
Défense (savunma)	8 773	428 593	437 366	2,0
Économie	9 105	184 344	193 449	4,7
Éducation nationale (milli eğitim)	3 831	1 189 206	1 193 037	0,3
Enseignement scolaire (orta öğretim)	3 830	1 035 018	1 038 848	0,4
Enseignement supérieur		143 601	143 601	0,0
Recherche	1	10 587	10 588	0,0
Équipement (araç)	5 969	108 448	114 417	5,2
Hors Aviation civile ( sivil havacılık dışında)	3 536	98 130	101 666	3,5
Aviation civile	2 433	10 318	12 751	19,1
Intérieur (içişleri)	2 915	174 079	176 994	1,6
Police nationale (polis)		137 278	137 278	0,0
Hors Police nationale (polis dışında)	2 915	36 801	39 716	7,3
Jeunesse et Sports (gendik - spor)	417	7 419	7 836	5,3
Justice (adalet)	3 203	71 839	75 042	4,3
Outre-Mer (denizasırlı topraklar)	280	2 226	2 506	11,2
Services du Premier ministre (başbakanlık)	3 265	147	3 412	95,7
<b>Total</b>	<b>48 841</b>	<b>2 253 856</b>	<b>2 302 697</b>	<b>2,1</b>

Devlet kamu görevlilerinin büyük bir bölümünün, yetki genişliği hizmetlerinin üretilmesinde çalıştığı görülmektedir. Devlet örgütlenmesi gerek özeleştirilme ve gerekse merkezi idare örgütlenmesinin yetki genişliğine tabi tutulmasıyla etkinleştirilmeye çalışılmıştır.

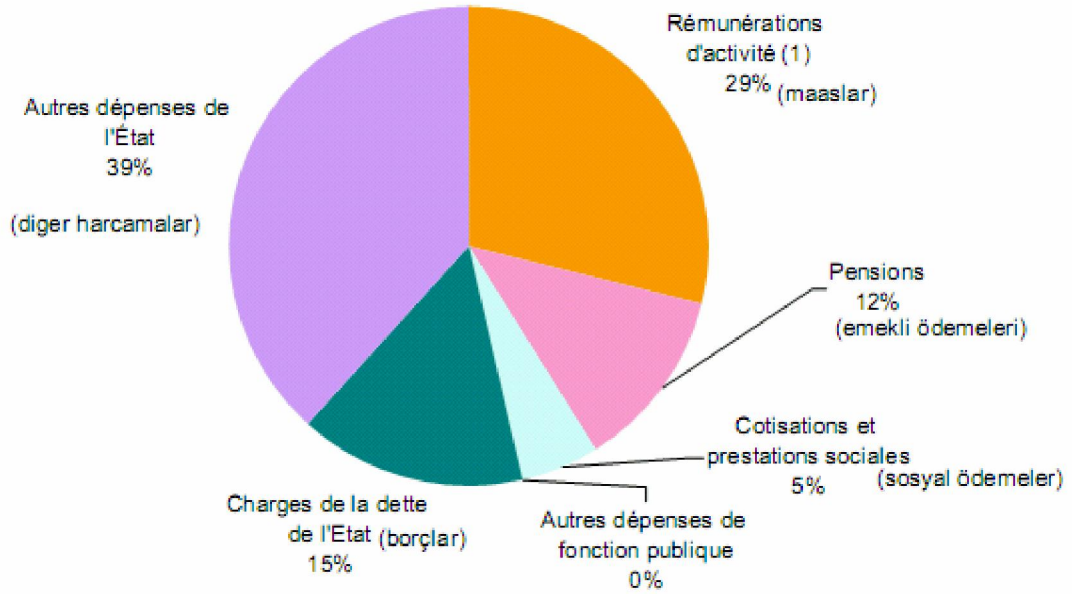
**Ülkesel Yönetim Kamu Görevlilerinin, kadrolu – kadrosuz Tasnifi ile Dağılımı (31.12.2005)**

Communes (belediye)	Titulaires (kadrolu)	781 655
	Non-titulaires (kadrosuz)	197 944
	Assistantes maternelles	14 306
	<b>Total</b>	<b>993 905</b>
Départements (il özel id.)	Titulaires	140 764
	Non-titulaires	24 369
	Assistantes maternelles	36 468
	<b>Total</b>	<b>201 601</b>
Régions (Bölge)	Titulaires	11 498
	Non-titulaires	3 618
	Assistantes maternelles	0
	<b>Total</b>	<b>15 116</b>
<b>Total collectivités territoriales <i>stricto sensu</i></b> (Yerel kamu kurumları dışında toplam)	<b>Titulaires</b>	<b>933 917</b>
	<b>Non-titulaires</b>	<b>225 931</b>
	<b>Assistantes maternelles</b>	<b>50 774</b>
	<b>Total</b>	<b>1 210 622</b>
Établissements communaux (belediye kamu kurumları)	Titulaires	68 158
	Non-titulaires	37 792
	Assistantes maternelles	4 004
	<b>Total</b>	<b>109 954</b>
Établissements intercommunaux (1) (belediyeler arası kk)	Titulaires	137 487
	Non-titulaires	44 684
	Assistantes maternelles	908
	<b>Total</b>	<b>183 079</b>
Établissements départementaux (il k.k.)	Titulaires	76 519
	Non-titulaires	12 907
	Assistantes maternelles	311
	<b>Total</b>	<b>89 737</b>
Autres Epa locaux (2) (diğer idari k.k.)	Titulaires	16 070
	Non-titulaires	3 759
	Assistantes maternelles	0
	<b>Total</b>	<b>19 829</b>
<b>Total Epa locaux</b>	<b>Titulaires</b>	<b>298 234</b>
	<b>Non-titulaires</b>	<b>99 142</b>
	<b>Assistantes maternelles</b>	<b>5 223</b>
	<b>Total</b>	<b>402 599</b>
<b>Total FPT</b>	<b>Titulaires</b>	<b>1 232 151</b>
	<b>Non-titulaires</b>	<b>325 073</b>
	<b>Assistantes maternelles</b>	<b>55 997</b>
	<b>Total</b>	<b>1 613 221</b>

Ülkesel yönetimler kamu görevlilerinin büyük bölümü belediyelerde çalışmaktadır. Bölge çalışanlarının sayısı sadece 15 116'dır. Ayrıca, belediyeler ve il özel idarelerinin kurdukları idari kamu kurumlarında çalışan 402 599 kamu görevlisi bulunmaktadır, buna göre ülkesel yönetimler kamu görevlilerinin dörtte biri yerel kamu kurumlarında çalışmaktadır.



## 2006 Devlet Bütçesinde Kamu Personel Harcamaları Oranları



## 2000 – 2006 yılları arasında Devlet Bütçesinde Kamu Personel Harcamaları

**T 2.5-2: Part des dépenses de la fonction publique dans le budget de l'État de 2000 à 2006 en milliards d'euros**

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2006 Dépenses en titre 2
(maaslar)	Rémunération d'activité	61,031	62,675	65,202	66,242	66,951	67,728	68,945	73,636 (1)
(emekli ödemeleri)	Pensions	28,500	29,603	30,927	32,348	34,156	35,867	37,910	30,829
(sosyal ödemeler)	Cotisations et prestations sociales	12,436	12,524	13,531	13,276	13,154	13,513	14,076	13,108
(diger personel harcamaları)	Autres dépenses fonction publique	12,491	12,487	12,360	12,512	12,720	12,904	12,412	0
(toplam harcamalar)	<b>Total dépenses fonction publique</b>	<b>114,458</b>	<b>117,289</b>	<b>122,02</b>	<b>124,378</b>	<b>126,981</b>	<b>130,011</b>	<b>133,343</b>	<b>117,573</b>
(borçlar)	Charges de la dette de l'État	35,690	36,680	38,050	37,570	38,110	38,880		38,950
(Diger harcamalar)	Autres dépenses de l'État	109,153	112,061	117,390	116,322	123,309	125,379		97,317
(Devlet Bütçesi)	<b>Budget de l'État</b>	<b>259,301</b>	<b>266,030</b>	<b>277,460</b>	<b>278,270</b>	<b>288,400</b>	<b>294,270</b>		<b>269,610</b>

### 2. Kamu Görevlileri Sistemin Kurucu Özellikleri

IV. Cumhuriyet döneminden beri (19 Ekim 1946 tarihli Yasa) memurlar, yasal statü ile düzenlenmektedir. Kamuda veya özel sektörde sözleşme ile istihdam edilen ücretlilerden farklı olarak memurlar, yasal ve statüter (akdi olmayan) bir hukuki rejime tabidirler. Hakları ve yükümlülükleri, yasakoyucu tarafından, hukuk güvenliği ve öngörülebilirliği ilkeleri ihlal edilmeden, her zaman değiştirilebilir.

Fransa sistemine özgünlüğünü veren, memurluk statüsünü düzenleyen temel ilkelerdir:

*Kariyer ilkesi* (Hollanda dışında, tüm Avrupa Birliği ülkelerinde mevcuttur). Görevlinin sürekliliğini yani, disiplin cezası alma veya mesleki yetersizlik durumları dışında, emeklilik yaşına kadar memur olarak kalma hakkını ifade eder. Bu ilke, sözleşmelilere veya geçicilere (*non-titulaire*) değil, sadece atamayla gelen görevlilere uygulanır. Ayrıca, kapsamı, merkez dışındaki kamu personeli için hafifletilmiştir.

*Derece ile görevin ayrılması ilkesi.* Avrupa ülkelerinin birçoğundaki sistemden farklı olarak, derece ilerlemesi, üst derece boş bir iş (görev) bulunmasına değil, bütçe olanakları ve hukuki düzenlemeyle bağlı olarak bir üst aşamada boş bir derece bulunmasına bağlıdır. Görev aynı kalmakla birlikte, derece ilerlemesi mümkündür.

*Sınıflandırma ilkesi.* Kamu görevlileri, kariyer ve görev benzerliklerine göre gruplandırılan sınıflara (*corps*) ayrılmıştır. Sınıfların çoğu bir bakanlığa bağlıdır. Bunların, ilke olarak, farklı bakanlıklarda çalıştırılması mümkün değildir. Bununla birlikte, bakanlıklar arası sınıflar da bulunmaktadır (tüm bakanlıklarda çalışabilecek sivil yöneticiler veya bazı bakanlıklarda çalışabilecek mühendisler sınıfı gibi).

Fransız sistemi, memura görevinde ilerleme (kariyer) ve çalışma koşullarını değiştirebilme imkanı sunmaktadır. Bu amaçla, kariyer sistemini işletebilmek ve meslek içi hareketliliği sağlayabilmek için değerlendirme, basamak ilerlemesi, kademe ilerlemesi, görev pozisyonları belirlenmesi, görev yeri değiştirme, yeniden sınıflandırma (sınıfının koşullarını geçici veya sürekli olarak kaybeden bir memur yeni durumuna uygun bir sınıfa aktarılması) gibi yöntemler uygulanmaktadır. Görev pozisyonu ile memurların kadroları ve yaptıkları iş arasındaki bağlantıya ilişkin geçici görevlendirme, sınıfı dışında görevlendirilme, aile izninde olma vb. gibi altı pozisyon anlatılmaktadır. Her pozisyonun kendi içinde ayrıntılı koşulları vardır.

İnsan kaynakları yönetimi anlayışıyla kamu görevlileri sistemi reforma tabi tutulmaktadır. Her yıl idareye ilişkin önemli konularda bir rapor hazırlayan Fransız Devlet Şurası'nın 2003 Raporu kamu görevlileri sistemini ele almış ve reformların temel savlarını oluşturmuştur. Devlet Şurası mevcut sistemi, “bürokratik bir yönetim anlayışına sahip”, “öngörü yoksunu”, “abartılı derece eşitlikçi”, “kapalı olduğu için esnekleşemeyen”, “yasal düzenlemelerin ağırlaştırdığı”, “memuriyet sınıflarının kapalı hale getirdiği” bir sistem olarak nitelemiştir. Fransa'nın rekabet gücünün, kamu hizmetlerinin etkinliğinin artırılmasında ve bütçenin yaklaşık % 40'ını bulan personel harcamalarının azaltılmasında olduğu tezini veri kabul eden Devlet Şurası, bireyselleştirilmiş ve beceriye değer verilen “gerçek bir insan kaynakları yönetimi”nin uygulanması gerektiğini önermiştir.<sup>76</sup> Bütçe sisteminde köklü dönüşüm getiren 1 Ağustos 2001 tarihli Mali Yasalara İlişkin Organik Yasa'dan sonra insan kaynakları reformu, yeni bütçe sisteminin gerekleriyle hız kazanmıştır. Bu çerçevede temel çalışma konularını aktaralım. Öngörüye dayalı personel yönetimi hedeflenmiştir. Kamu personeli sistemine ilişkin veri toplamak amacıyla 2000 yılında Kamu Çalışanları Gözlemevi kurulmuştur. Kamu personel sisteminin demografik yapısı tanımlanmakta ve buna göre öngörüler yapılmaktadır. Bunun yanı sıra, memurlar için kadro sisteminden iş (meslek) temelli sınıflandırmaya geçilmeye çalışılmaktadır. Kadro sisteminde, memur yaptığı işe bağlı değil kadroya bağlıdır ve kadronun tanımlı olduğu iş ortadan kalksa bile istihdam bağı sürdürür. Bakanlıkların, memurların yaptıkları işleri (meslekleri) tanımlamaları ve fihristlemeleri istenilmiş ve 2005 yılında tüm bakanlıkların bütünleşik fihristi çıkarılmıştır. Bu sayede insan kaynakları yaklaşımıyla yapılan işlerde performansların takibi kolaylaşacak ve çalışanların meslekler arasında geçişi teşvik edilecektir. İnsan kaynakları reformu çerçevesinde memuriyet sınıflarının sayıları azaltılmaya ve sadeleştirilmeye de çalışılmıştır. Ayrıca prime dayalı performans ölçüm teknikleri uygulamaya koyulmuştur. Kamu görevlilerinin notlama ve değerlendirme sistemleri değiştirilmiş, kamu görevlileri için mesleki gelişim eğitimi görme hakkı tanınmıştır.<sup>77</sup> Bu değişikliklere ilgili başlıklarda kısaca değinilecektir.

Kamu görevlileri sisteminde, insan kaynakları yaklaşımıyla gerçekleştirilen reformlarda kamu görevlilerinin performansı da değerlendirme ölçütleri arasına girmiştir. Sanıldığı gibi Fransız klasik sistemi, performans kavramına yabancı değildir. Derece yükselmeleri, görevlinin “mesleki değeri” dikkate alınarak yapılır. Türkiye’de de memurların sicil sisteminin performans ölçtüğü söylenebilir. Yeni performans anlayışında, görevlinin performansına mali veya görev koşullarının geliştirilmesi gibi kazanımlar bağlanmaktadır. 2001 yılında, kamu görevlisinin kendisine verilen hedeflere ulaşmadaki verimliliğine bağlı olan performans primleri yöntemi getirilmiştir. Bununla

<sup>76</sup> Gristi, *La reform de l'État*, s.381

<sup>77</sup> Gristi, *La reform de l'État*, s.395 vd.

bağılantılı olarak, bazı kamu idarelerin amaç odaklı işletmecî yönetim teknikleri de uygulanmaya başlanmıştır. 2006 yılı itibariyle performansa dayalı prim yöntemi tüm bakanlıklarda uygulanmaktadır.<sup>78</sup>

29 Nisan 2002 tarihli Kararname ile devlet memurların sicil sistemi değiştirilmiştir. İdareye görevlilerin değerlendirilmesinde esneklik tanımaya çalışılmaktadır. Amirlerin, memurlarla her yıl performanslarına ilişkin olarak mülakatlar yapması zorunluluğu getirilmiştir. Notlama sistemi esnekleştirilmiş ve mutlaka 0-20 arası rakam verilerek yapıma zorunluluğu kaldırılmıştır. Notlama sisteminin tamamen kaldırılarak mülakat sisteminin temel alınması öngörülmektedir.<sup>79</sup>

### 3. Memuriyet Sınıfları (*corps*) ve Önemli Memuriyet Sınıfları (*grands corps de l'Etat*)

Fransa'da memurlar, sınıflara ayrılmıştır. Memuriyette sınıf sistemi Türkiye'de de uygulanmaktadır. Sınıf, memurların, kariyer ve görev benzerlikleri nedeniyle gruplanarak aynı hukuki statüye tabi kılındıkları kategorileri ifade etmektedir. Ancak, memuriyet sınıfları (MS), Fransız kamu yönetimi sisteminde basit yönetsel ve hukuki bir kategori olmaktan öte anlam ve işlevler kazanmıştır.

Örneğin ABD sisteminden farklı olarak, Fransa'da kamu görevlisi, sabit bir görevi yerine getirmesi için istihdam edilmez, yaklaşık 950 kamu personeli sınıfından birine girer. Bu sınıf içindeki kariyeri (ilerlemesi) boyunca, başlangıçtaki görevinden farklı görevler üstlenebilir. MS'lerin sayısal büyüklüğü çok farklıdır. Eğitimciler sınıfı 300 000 memuru barındırırken, kütüphane genel müfettişliği sınıfı beş memurdan oluşmaktadır.<sup>80</sup> MS'lere, valilik ve kaymakamlık sınıfı, eğitim sınıfı, vergi denetmenleri sınıfı, polis komiserleri sınıfı ve sivil yöneticiler sınıfı örnek verilebilir.

Memuriyet sınıflarını birleştirmek ve sayılarını azaltmak için 1990'ların başından itibaren reform çalışmaları yapılmaya başlanmıştır. 2006 yılı sonu itibariyle devlet kamu görevlilerinin memuriyet sınıflarından % 25 'i, yaklaşık 413 000 memuru kapsayan 230 sınıf birleştirilmiştir. Hedef memuriyet sınıflarının sayısını 200'e indirmektir.<sup>81</sup>

Memuriyet sınıfları da, hiyerarşik bir nitelik gösterir şekilde A, B, C ve D olarak kategorilere ayrılmaktadır. A kategorisinde yer alan MS için yüksek öğrenim, B kategorisindeki MS için bakalorya diploması, C ve D kategorisi için, ilk öğrenim veya kolej diploması gerekmektedir.

Resmi olarak olmasa da, A kategorisi içinde de bir ayırım yapılmaktadır. Üst düzey görevlere denk düşen memuriyet sınıfları A+ olarak adlandırılmaktadır.<sup>82</sup>

Bir memuriyet sınıfına giriş, kamu görevine giriş için hukuksal bir koşul olmanın ötesinde anlama sahiptir. "Aynı MS'ye aidiyet, güçlü dayanışma ve ortaklık bağları yaratmaktadır. Aynı MS'nin üyeleri, bir çıkar ortaklığını hissetmekte; bu durum onları, kendilerini sınıflarıyla özdeşleştirmeye, sınıflarının gelişmesi için mücadele etmeye yönlendirmektedir. Memur için sınıfı, onu çevreleyen, koruyan ve güvenceye alan doğal ortamıdır, ailesidir."<sup>83</sup>

Kamu yönetimi içindeki büyük önemi nedeniyle "önemli memuriyet sınıfları (ÖMS) (*grands corps de l'Etat*)" olarak adlandırılan sınıflar bulunmaktadır. Önemli memuriyet sınıfları (ÖMS) (*grands corps de l'Etat*) terimi ise hem bu sınıflara giren memurları hem de bu sınıfların çalıştıkları devlet kurumlarını ifade edecek şekilde ikili bir anlama sahiptir. Örneğin, Devlet Şurası (1799), Sayıştay, Maliye Müfettişliği, Diploması büyük memuriyet sınıflarının hizmet gördüğü devlet kurumlarıdır. Ayrıca, bu idari ÖMS'lerin yanında, teknik ÖMS'ler de bulunmaktadır. Maden mühendisliği (1783), yol ve köprü mühendisliği (1716) teknik ÖMS'lere örnek verilebilir.

ÖMS'ler, kamu yönetimini ve siyasasını ilgilendiren önemli kararların alınmasında, siyasal karar mevkiinde olanlarla yakın çalışmaları nedeniyle güçlü bir etkiye sahiptirler.<sup>84</sup>

ÖMS'lerde görev alabilmek için, üniversite sonrası eğitim veren, "büyük okullar (*les grandes écoles*)" olarak adlandırılan eğitim kurumlarından mezun olmak gerekmektedir. Teknik ÖMS'leri için

<sup>78</sup> Gristi, *La reform de l'État*, s.403-406

<sup>79</sup> Gristi, *La reform de l'État*, s.407

<sup>80</sup> René Chapus, *Droit administratif Général*, Cilt 2, 12.B., Paris, Montchrestien, 1999, s. 117.

<sup>81</sup> Gristi, *La reform de l'État*, s.402

<sup>82</sup> Jacques Chevallier, *Science administrative*, 3.B., PUF, Paris 2002, s. 288.

<sup>83</sup> J. Chevallier, *Science administrative*, s. 375.

<sup>84</sup> J. Chevallier, *Science administrative*, s. 289.

Politeknik, idari ÖMS'ler için Ulusal Yönetim Okulu (ENA) tarafından eleman yetiştirilmektedir.<sup>85</sup> Bu sistem, kamu yönetiminin yurttaşlara tanıdığı, memuriyet görevi aracılığıyla toplumsal hareketlilik sağlama imkanını ortadan kaldırdığı için eleştirmektedir. Örneğin ENA öğrencilerinin büyük çoğunluğu, toplumsal bakımdan ayrıcalıklı kesimlerden, yüksek kamu görevlilerinin çocuklarından oluşmaktadır. Söz konusu okullar, “yüksek derecede türdeş, aynı değer yargılarını paylaşan, sınıfsal dayanışma ruhuna sahip gruplar üreterek, Bourdieu’nün adlandırmasıyla, iktidar ve imtiyazları ellerinde tutan ‘devlet soyluları’ yetiştirmektedir.”<sup>86</sup>

#### 4. Göreve Alma

Kamu görevliliğine giriş geleneksel olarak yarışma sınavlarıyla gerçekleştirilmektedir. Sınav gerektirmeyen yeni giriş yöntemleri de geliştirilmektedir (bunlar, 2005’de açılan görevlerin % 8,3’ünü ilgilendirmekteydi). Kamu görevliliği pozisyonlarına (kadrolar ve benzeri postlar), sadece kamu görevlisi olmayanlar değil halen görevde olanlar da başvurabilmektedir.

#### 1. Yarışma İlkesi

1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi’nin 6. maddesine göre, “*tüm yurttaşlar yasa önünde eşit olduklarından, yeteneklerine göre her türlü kamu görevine, rütbe ve mevkiine eşit olarak kabul edilirler, bu konuda yurttaşlar arasında erdem ve yeteneklerinden başka bir ayırım gözetilmez.*” Bunun sonucu olarak, kamu görevlileri genel statüsünün 16. maddesi, yasayla öngörülen açık istisnalar dışında, yarışma ilkesini getirmiştir.

Sınav, dış sınav (yeni mezunlara açık) veya iç sınav (enaz beş sene kıdemi olan kamu görevlilerine) biçiminde olabilmektedir.

Yarışma, ilke olarak yetenek sınavıyla (ağırlıklı olarak yazılı bölümden oluşur) ve istisnai olarak da diploma veya mesleki deneyimin değerlendirilmesi yoluyla yapılır.

Yarışma ilkesinin istisnaları bulunmaktadır: Eski askerlere ayrılmış görevler, yetenek listesi üzerinden hizmet içi ilerleme, dış tur (*le tour extérieur*) (ENA’dan sonra, hükümetin takdiri ile hizmet sınıflarında görevlendirilme) ve hükümetin takdirinde olan yöneticilik görevleri.

A kategorisi yarışma sınavlarından sonra, aday doğrudan bir sınıfa atanabilir veya gelecek görevlere hazırlık için bir uygulama okuluna girer. (Ulusal Yönetim Okulu [ENA], Bölge İdare Enstitüleri, Ulusal Vergi Okulu gibi.)

#### 2. Vatandaşlık Koşulu

Kamu personeli olabilmek için, kural olarak, Fransız vatandaşı olmak gerekmektedir (13 Temmuz 1983 tarihli Yasanın 5. maddesi). Bu hüküm, uzun bir süre, Avrupa Topluluğunu kuran Roma Antlaşması’nın 48. maddesine uygun sayılmıştır. 48. madde çalışanların serbest dolaşımını düzenlemekte ve kamu yönetimini kapsam dışında bırakmaktadır. Bununla birlikte, Avrupa Topluluğu Adalet Divanı, 17 Aralık 1980 tarihli *Commission v. Belçika* kararında, sadece ülke vatandaşına açık tutulabilecek işlerin ölçütlerini belirleyerek istisnayı büyük ölçüde daraltmıştır. Buna göre, kamudaki bir işin sadece vatandaşlara açık tutulabilmesi için, “kamu gücünün kullanımı yetkileriyle ve kamu çıkarını koruma sorumluluğuyla donatılmış bulunan özgül kamu yönetimi faaliyetlerine ilişkin” olması gerekmektedir. ATAD bu gerekçelere dayanarak, Belçika, Fransa ve İtalya hakkında, eğitim ve sağlık hizmetleri hizmetlerinde getirilmiş olan vatandaşlık sınırlamaları konusunda ihlal kararı vermiştir.

26 Temmuz 1991 tarihli Yasa, kamu personeli genel statüsünü (13 Temmuz 1983 tarihli Yasa) değiştirmiş ve “kullandığı yetkiler, egemenlikten ayrılabilen veya kamu gücü ayrıcalıklarının

<sup>85</sup> Ulusal Yönetim Okulu (L'École nationale d'administration), 1945 yılında, General de Gaulle başkanlığındaki Geçici Hükümet tarafından kurulmuştur. Yüksek kamu görevlilerini yetiştirmektedir. ENA, yeni üniversite mezunlarını, enaz beş yıl görevi olan memurları ve sekiz senelik iş deneyimi olan kamu görevi dışından kişileri sınavla kabul etmektedir. Öğrencilere, disiplinlerarası bir formasyon (kamu hukuku, ekonomi, bütçe ve finans sorunları, kamu yönetimi, uluslararası sorunlar ve Avrupa Birliği) verilmektedir.

ENA çıkışlıların görev yapabileceği memuriyet sınıfları şunlardır: Devlet Şurası ve Sayıştay’da yargısal görevler (tetkik hakimliği), maliye müfettiş yardımcılığı, içişleri bakanlığı idari müfettiş yardımcılığı, sosyal işler genel müfettiş yardımcılığı, konsolosluk, dış ticaret temsilciliği, idare mahkeme üyesi, bakanlıklarda sivil idareci, il ve ilçe yönetimlerinde idarecilik, Paris Kentinde yöneticilik.

<sup>86</sup> Jacques Chevallier, *Science administrative*, s. 293.

kullanımıyla doğrudan veya dolaylı herhangi bir biçimde ilgili olmayan” kamu görevlerini, Avrupa Birliği üyesi devletlerin vatandaşlarına da açmıştır.

Avrupa Birliği üyesi devlet vatandaşlarına açık olan hizmet sınıfları özel düzenlemelerle belirlenir. Açık olan sınıflar: Eğitim ve sağlık hizmetleri hizmetleri, Posta İdaresi, Telekom, Araştırma, Gençlik ve Spor Bakanlığı kadroları ve Tarım Bakanlığının eğitici kadrolarıdır. 1994 yılı itibarıyla, üye devletlerin vatandaşlarına açık olan kadro sayısı 1 800 000’dir. 26 Temmuz 2005 tarihli Yasa, egemenlik yetkisinin kullanımıyla bağlantılı veya kamu gücü ayrıcalıkları kullanan hizmetlerdeki görevleri üye devlet vatandaşlarına kapatmıştır.

##### **5. Hak ve Yükümlülükler: Katılım, Sendikal Örgütlenme ve Grev Hakkı**

Memurlar siyasal parti üyesi olabilir ve seçimlere katılabilirler. Bunun istisnası, vilayet hizmetleri sınıfında yer alanların yönettikleri ildeki durumlarına ilişkindir. Seçilen memur, görevinden ayrılır ve temsil görevi bittiği zaman görevine geri dönebilir.

Görev başında olmadıkları sırada geniş bir ifade özgürlüğüne sahiptirler. Bununla birlikte bu ifade özgürlüğünün sınırı bulunmaktadır: Ulusa karşı sadakat, meslek sırrı ve ketumluk yükümlülüğü.

Memurlar için mesleki çıkarları savunmak amacıyla sendika kurma hakkı, 1946 tarihli yasayla tanınmıştır.

Personel, danışma organlarında bulunan temsilcileri aracılığıyla, kariyerlerine ilişkin kararlara (Eşitlikli Temsil Komitesi), hukuki statülerine ilişkin kuralların hazırlanmasına ve hizmetin işleyişine ilişkin yönelimlerin belirlenmesine (Eşitlikli Teknik Komitesi) katılabilir. Komite üyeleri sendikaların sunduğu listelerden çalışanlar tarafından seçilir. Ulusal düzeyde de, devlet kamu personeli grubuyla sınırlı olmak üzere, Kamu Personeli Yüksek Kurulu bulunmaktadır. Bu yapılar “zorunlu danışılma” ve “zorunlu bildirimde bulunulma” yollarıyla sisteme dahil edilmiştir. Örneğin, Eşitlikli Temsil Komitesi’ne danışılması, işe almalar, derece ilerlemelerinde, görevlendirmelerde, geçici olarak görevden almalar, uyarı ve kınama dışındaki disiplin cezalarında, mesleki yetersizlik gerekçesiyle göreve son vermelerde vb. konularda zorunludur. Sendikal faaliyet nedeniyle izin veya işten muaf tutulma taleplerinin reddedilmesi kararlarının da bu komitelere bildirilmesi zorunludur.

Memurlar, serbestçe sendika kurabilir, sendikalara üye olabilir ve sendikal faaliyet yürütebilirler.

Memur sendikaları, kamu personelinin statüsünü ilgilendiren düzenleyici işlemlere ve memurların kolektif haklarına (çıkartmalarına) sınırlama getiren birel işlemlere karşı dava açabilirler.

Sendikalar, ulusal düzeyde, ücretlerinin belirlenmesinden önce hükümet ile toplu görüşme yapabilirler. Ayrıca, her düzeyde, hizmetin örgütlenmesi ve yürütülmesinden sorumlu olan makamlarla, çalışma koşullarına ve iş örgütlenmesine ilişkin görüşmeler yapabilirler. Bunun dışında sendikalara, (işyerinde sendika odasının bulunması, kaynaktan aidat kesintisinin yapılması, sendikal bildiri ve belge dağıtabilme, sendikal faaliyet için özel izinli sayılma veya işten muaf tutulma gibi) işyerinde sendikal faaliyeti kolaylaştırıcı haklar tanınmıştır.

Kamu personeline grev hakkı, uzun bir dönem reddedildikten sonra, 1950 yılında Devlet Şurası tarafından, *Dehaene* kararıyla, 1946 Anayasası’nın Başlangıç hükümleri uygulanarak kabul edilmiştir. Bununla birlikte, grev hakkının kullanılmasına ilişkin yasal bir düzenleme hâlâ yapılmamıştır. Sadece, bazı kategori kamu personeline grev yapmayı yasaklayan düzenlemeler bulunmaktadır. Polisler, gardiyanlar, askerler, işleri bakanlığı muhabere personeli grev hakkına sahip değildir.

Grev konusunda bir hatırlatmada bulunmakta yarar var. Ülkemizde grev, fiilen gerçekleşmesi çok ağır hukuki koşullara bağlanmış bir haktır. Bu nedenle, ülkemizde herhangi bir greve tanık olmak çok istisnai bir durumdur. Fransa’da ise, grev her türlü iş bırakmayı ifade etmektedir. Bu toplumsal olgunun, hukuksal düzenlemesi ise esnektir. Özellikle kamu çalışanlarının grevleri, Fransızların günlük yaşamlarında sıklıkla karşılaştıkları bir durumdur.

Grev yapabilmek için, grevden beş gün önce (kimi durumlarda sadece grev öncesi olması yeterli) bildirimde bulunulması gerekir. Bildirim, grevin gerekçelerini, yerini, tarihini, saatini ve öngörülen grev süresini içermelidir. Bildirim süresi içinde taraflar uzlaşmaya çalışmalıdır. Dönüşümlü (vardiyalı) grev veya her gün belli sürelerle yapılacak grev yasaktır. Danıştay’ın (Fransız Devlet Şurası’nın) kararlarına göre, şu iki kategori personelden grev sırasında görevlerine devam etmeleri istenebilir: Hükümet etme işlevine katılan, kamu gücü kullanan makamlarda bulunan personel ile hükümet etme işlevi için zorunlu olan hizmetleri ve kişilerin, binaların veya teçhizatın korunması yönelik hizmetleri



yerine getiren personel. Bu sınırlamaların gerisinde, genel olarak, grev sırasında minimum bir hizmeti güvence altına alma düşüncesi yatmaktadır. Minimum hizmetin neler olacağı, sendikalar ile hükümet arasında önemli bir tartışma konusudur. Grev hakkına ilişkin bu tip sınırlamalar, hizmeti düzenlemekle görevli olan makamın yetkisi dahilindedir. İdari yargının denetimine açıktır.

Yeni bir düzenleme ile grev yapma konusunda daha önce bulunmayan önemli bir sınırlama getirilmiştir. Buna göre, her grev günü (günlük kaç saat grev yapılmış olmasına bakılmaksızın) devlet kamu personelinin ve idari kamu kurumları personelinin aylığından otuzda bir oranında kesinti yapılması sonucunu doğurur.

2006 yılında bakanlık birimlerinde ve Posta sektöründe grevde 1 189 890 işgünü kaybı olduğu saptanmıştır. Bu toplumsal hareketler, çalışanların alım gücünü yükseltmek, ücret pazarlığı açmak, kamu çalışanlarının iş güvencesi yitimini protesto etmek ve genel olarak kamu hizmetlerini ve çalışma hakkını savunmak için gerçekleştirilmiştir.

#### 2006 yılı grevlerine ilişkin tablo

en 2006

		(Grevde geçen gün)
		Nombre de journées de grève
Affaires étrangères (Disisleri)		499
Agriculture et Pêche (Tarım ve balıkçılık)		17 791
Aviation civile (Sivil havacılık)		1 819
Caisse des dépôts		1 380
Culture et Communication (Kültür ve iletişim)		4 450
Défense (Savunma)		15 623
Écologie et Développement durable (ekoloji ve sürdürülebilir kalkınma)		1 519
Économie, Finances et Industrie (Ekonomi, sanayi, finans)		169 433
Éducation nationale, Enseignement supérieur et Recherche (Eğitim -araştırma)		668 133
Emploi, cohésion sociale, Logement, Santé et Solidarités (iş, toplumsal uyum, konut, sağlık, dayanışma)		12 875
Intérieur et Aménagement du territoire (icisleri, imar)		7 579
Jeunesse, Sports et Vie associative (Gençlik, spor)		1 250
Justice (Adalet)		12 220
Outre-Mer (denizasiri topraklar)		20
Premier ministre (services généraux) (Basbakanlık)		178
Transports, équipement, tourisme et mer (Tasimacılık, ekipman, turizm, deniz)		37 595
La Poste (1) (Posta, icisler dahil)		244 544
France Télécom		NC
<b>Total (hors La Poste et France Télécom))</b>	<b>(Posta- telefon dışında toplam)</b>	<b>952 364</b>
<b>Total (y compris La Poste et hors France Télécom)</b>	<b>(Posta - telefon dahil)</b>	<b>1 196 908</b>

2007 yılında kamu çalışanları sendikaları ve hükümet arasında varılan anlaşmaya dayanılarak çıkartılan 2 Şubat 2007 tarihli Yasa ile yaşam boyu bireysel mesleki gelişim hakkı tanınmıştır. Özel sektörde, mesleki beceri edindirme adıyla uygulanmakta olan, çalışanın mesleki becerisini geliştirme ve yeni mesleki beceriler kazanma “yükümlülüğü” kamu hizmeti alanına da taşınmıştır. Sendikalar bunu bir hak olarak değerlendirmektedir. Yasa ile idareye mesleki gelişim planları hazırlama yükümlülüğü getirilmekte, çalışanlara da yıllık 20 saat bireysel eğitim hakkı, idari sınavlara girme hakkı tanınmakta, mesleki becerileri değerlendirme yöntemleri öngörülmektedir.

## VII. AVRUPA BİRLİĞİ VE FRANSIZ İDARESİ

### Anayasanın Topluluk İhtiyaçlarıyla Uyumlaştırılması

Avrupa Birliği bütünleşme sürecine uyum, Anayasa değişikliği yapılmasını gerektirmiştir.

Anayasa Konseyinin 9 Nisan 1992 tarihli kararı ile pek çok noktada anayasaya aykırı olduğu saptanan Maastricht Antlaşması'nın onaylanabilmesi amacıyla 25 Haziran 1992 tarihli Anayasa Değişikliği gerçekleştirilmiştir. Bu değişiklik ile anayasaya dört madde eklenmiştir. Madde 88-1, Fransa'nın çeşitli Avrupa kurumlarına katılımını ve belli yetkilerin ortak kullanımını öngörmektedir. Madde 88-2, ekonomik ve parasal birliğin gerçekleşmesi ve üye devletlerin sınırlarının kaldırılabilmesi için gerekli olan “egemenlik devirlerine” onay vererek Anayasayı, Maastricht Antlaşması ile uyumlu hale getirmiştir. Madde 88-3 ise, Fransa'da oturan Avrupa Birliği vatandaşlarına yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkı verilmesine olanak tanımaktadır (bununla birlikte, bu kişiler, belediye başkanı veya başkan yardımcısı olma, senato seçimlerine katılma hakkına

sahip değillerdir). Ayrıca bu değişiklikle Avrupa Birliği'nin yasa niteliğindeki düzenlemelerinin oluşturulmasında Fransız parlamentosuna (illet meclisi ve senatoya) katılım imkanı tanınmıştır. 88-4' göre hükümet, yasal düzenleme niteliği taşıyan Avrupa Birliği kurallarına ilişkin tasarı ve teklifleri, Avrupa Birliği Konseyi'ne sunulduğu anda Fransız Millet Meclisi'ne ve Senatosu'na da sunmak zorundadır. Her iki meclisin de bu tasarı ve teklifleri oylama yetkisi vardır. Madde 88-5 değişikliği Türkiye'nin Birliğe üyelik sürecini ilgilendiren bir düzenlemedir. Bu üdüzenlemeye göre, "Avrupa Birliği ve Avrupa Topluluklarına katılıma ilişkin tüm anlaşmalar cumhurbaşkanınca referanduma sunulacaktır. Bu düzenleme, 2004 yılında önce karar verilen yeni katılımlar için uygulanmayacaktır. Fransız Anayasası, Türkiye'nin Birliğe üyeliğini referanduma bağlamış durumdadır. Fransa'nın yeni cumhurbaşkanı Nicolas Sarkozy ve hükümetinin karşı oluşu ile birlikte değerlendirildiğinde Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliği bu siyasal ortamda imkansızlaşmaktadır. Fransa'nın yeni cumhurbaşkanı Nicolas Sarkozy, görevi devraldıktan sonra Brüksel'e yaptığı ilk ziyarette, Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliğine muhalefeti yineledi. (BBC-Türkçe, 24 Mayıs, 2007)

25 Kasım 1993 Anayasa Değişikliği ile değişiklik, Schengen Antlaşması'nın uygulanmasına olanak sağlamayı hedeflemiştir. Sığınma hakkı anayasaya girmiştir (madde 53-1). Amsterdam Antlaşması'nın kişilerin serbest dolaşımına ilişkin kurduğu sistemin hayata geçirilebilmesi için, 25 Ocak 1999 Anayasa değişikliği ile Birlik lehine yetki devredilmiştir.

2005 yılında, Avrupa Birliği Anayasası sayılacak olan antlaşma hazırlanmış ancak bu antlaşma 29 Mayıs 2005 tarihli referandumda Fransız halkı tarafından reddedilmiştir. Bu red Birlikte şok etkisi yaratmış ve ülkede de hükümet değişikliğine yol açmıştır. Fransız halkının red kararı üzerine Avrupa Anayasası Antlaşması süreci bir süre dondurulmuş daha sonra daraltılmış bir metin hazırlanarak yeniden üye ülkelerin onayına sunulmuştur. Fransa'da sağcı Cumhurbaşkanı Sarkozy ve yine aynı siyasi çizgideki hükümet, millet meclisi ve senato, bu kez anlaşmayı referanduma sunmak yerine, parlamentoda onaylatmışlar ve gerekli olan anayasa değişiklikleri için süreci başlamışlardır. Bu değişiklik 22 Temmuz 2008 tarihinde kabul edilmiştir.

### **Topluluk Kurumlarıyla Bağlantılı İdari Örgütlenme**

Avrupa Topluluklarının altı kurucu üyesinden biri olan Fransa, Avrupa'nın inşasında ve Topluluk bütünleşmesini sağlayacak mekanizmaların hayata geçirilmesinde önemli ve aktif bir rol oynamış; Fransa'nın siyasal ve idari kurumları, Topluluk karar sürecinin gereklerine uyum sağlamak için yavaş yavaş değiştirilmiştir.

Merkezi idare Topluluğa ilişkin konularda yatay yetkileri bulunmaktadır, yani tüm Topluluk politikaları merkezi idarenin görev alanındadır. Gaziler Bakanlığı dışındaki tüm bakanlıklar Topluluk işlerinin hayata geçirilmesinde görev üstlenirler.

Doğal olarak ilk akla gelen Dışişleri Bakanlığı'dır. Buna, Avrupa İşlerinden Sorumlu Özel Görevli Bakan (*ministre délégué aux affaires européennes*) eklenmiştir. Özel görevli bakan, sadece bakan ve kabinesinden oluşmaktadır (*Ministre délégué* terimi, Türkçe'de *devlet bakanı* olarak da karşılabilir). Avrupa İşbirliği Müdürlüğü ve Hukuk İşleri Müdürlüğü bulunmaktadır. İkinci müdürlüğün alt birimi olarak, Hükümeti, Avrupa Topluluğu Adalet Divanı önünde temsil yetkisine sahip olan, Uluslararası Ekonomik Hukuk Birimi ile Topluluk Hukuku Birimi oluşturulmuştur.

Ekonomi, Maliye ve Bütçe bakan veya bakanları da (zira her hükümette bakanlık tip ve sayısı farklı olabilmektedir) Topluluğun iktisadi politikalarının uygulanmasında görev yapmaktadırlar. Özellikle, çeşitli Topluluk politikalarının mali ve parasal yönlerine ilişkin olarak, hazine yönetimi ile bütçe yönetimi ve tek pazar uygulamaları ile üçüncü devletlerle ticari ilişkilerin düzenlenmesinde dış ticaret birimi görevler yüklenmektedir.

Topluluk kararlarının alınmasıyla ve politikalarının hayata geçirilmesiyle ilgisi olan tüm bu bakanlıklar arasında bir eşgüdüm ihtiyacı doğmaktadır. Bu ihtiyacı gidermek amacıyla özel görevli bir birim oluşturulmuştur. 1948 yılında oluşturulan *Avrupa İktisadi İşbirliği Konusunda Bakanlıklararası Komite Genel Sekreterliği*, 18 Ekim 2005 tarihinden itibaren yerini *Avrupa İşleri Genel Sekreterliği*'ne bırakmıştır. Avrupa İşleri Genel Sekreterliği başbakana bağlıdır.

Avrupa Birliği kurumlarında Fransanın alacağı tutumda uyum ve bütünlük sağlamayı amaçlayan Sekreterlik bakanlıklar arası bir eşgüdüm birimidir. Hükümetin Birlik kurumları nezdinde üstlendiği yükümlülüklerin bakanlık birimleri tarafından hayata geçirilmesini takip eder. Sekreterlik, Birliğin yetki alanlarıyla paralel biçimde yirmi faaliyet dalına göre örgütlenmiştir (tarım ve av, hukuk işleri, iktisadi ve mali işler, Topluluk dış ilişkileri, ulaşım ve bölgesel politikalar, polis (iç güvenlik)

konusunda işbirliği, kişilerin serbest dolaşımı, vb. konular). Genel Sekreter, aynı zamanda başbakanın Avrupa işleri danışmanıdır, zaman zaman ilgi bakanlarla fikir alışverişi toplantıları yapar.

Görevlerinin bakanlıklarası özelliği Genel Sekreterliğin idari yapısının niteliğini de belirlemektedir. Genel sekreterin, yardımcılar ve sektör (birim) başkanları, devletin önemli memuriyet sınıflarından (*grands corps*larından) (maliye müfettişliği, diplomatik görevliler, valilik görevlileri, maden hizmetleri görevlileri) gelmektedir.

### ***Topluluk Kararlarının Hazırlanması ve Uygulanması***

Toplulukta ilgili idarelerin tavırlarını uyumlaştırabilmek için Konsey karar almadan önce, Avrupa Komisyonu'na gelen tüm öneriler, Fransa'nın Avrupa Birliğindeki daimi temsilcisi tarafından (temsilci diplomatik kariyerdan gelen bir büyükelçidir) Genel Sekreterliğe iletilir. Genel Sekreterlikte, konu ilgili birimler arasında dağıtılır ve bu birimler konuyu yetkili bakanlıklara derhal iletir.

Anayasanın 34. maddesine göre, yasamanın yetki alanına giren düzenleme önerileri Genel Sekreterlik tarafından görüş bildirmesi için Devlet Şurası'na iletilir. Bu görüş, hükümet genel sekreterine gönderilir; onun tarafından da Anayasa'nın 84-4 maddesi çerçevesinde Millet Meclisi ve Senato Başkanlarının görüşüne sunulur. Yasal düzenleme niteliği taşıyan Birlik kararlarına ilişkin tasarı ve teklifler Avrupa Konseyi tarafından kabul edilmeden önce Fransız Parlamentosu'nda incelenir ve hakkında karar verilir. Hükümetin parlamentonun kararı ile bağlı değildir. Madde 84-4 yönteminin uygulanmasını Genel Sekreterlik takip eder.

Yasama organının düzenleme alanına girmeyen düzenlemelere ilişkin diğer metinler ise, sadece bilgilendirmek amacıyla her iki Meclisin Avrupa işleri delegelerine sunulur.

Avrupa Topluluğu Komisyonu'na gelen ve Genel Sekreterlik aracılığıyla içerde tartışmaya açılan öneriler hakkında ilgili her bakanlık, yazılı görüşlerini sunmaya davet edilir. Genel Sekreterliğin ilgili biriminin başkanı, Fransa'nın tavrını belirlemek amacıyla, ilgili idare temsilcilerini eşgüdüm toplantısına çağırır. Herhangi bir uzlaşma sağlanamazsa, görüşler hükümet sekreteri tarafından özetlenerek Başbakana iletilir ve onun kararına bırakılır.

Birlik kurumlarından gelen bilgileri Genel Sekreterlik merkezileştirerek toplar, ilgili bakanlıklara, diğer idarelere, parlamentoya ve Avrupa Parlamentosu'nun Fransız üyelerine iletir. Genel Sekreterlik, Topluluk hukukunun özellikle de direktiflerin içeride uygulanmasını gözetir. Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nı önündeki Fransız uyuşmazlıklarını da takip eder.

Topluluk kurumları tarafından alınan kararların (direktiflerin) Fransa'da uygulanması pek çok Başbakanlık genelgesi ile idari usuller getirilmiştir.

Özellikle, Topluluk organlarınca çıkarılan Direktiflerin, Fransız hukuk sistemine eklenmesi için özel bir yöntem getirilmiştir. Bu yöntem direktif çıkarılmadan henüz öneri halinde iken devreye girmektedir. Bir direktif önerisi getirilir getirilmez, her bakanlık değiştirilmesi veya yeni çıkarılması gereken düzenlemelerin bir listesini hazırlamak ve ayrıca, kabul edilecek direktifin Fransız hukuku üzerindeki etkileri, uyum sorunları ve çözüm konusunda çalışmalar yapmak zorundadır.

Avrupa Birliği Konseyi'nin karar önerilerini görüşürken bakanlar, "parlamento incelemesi çekincesi (*réserves d'examen parlementaire*)" koyma olanağına sahiptirler. Fransız Parlamentosunun, Konseyden çıkacak direktif konusunda düzenleme yapma yetkisinin bulunmadığını belirterek, Konsey gündemine itiraz etmeli veya konunun Fransız Parlamentosu tarafından alınacak karara kadar ertelenmesini önermelidirler.

Topluluk direktifi kabul edildikten sonra ilgili Bakanlıklar, yapılması gereken iç hukuk düzenlemelerinin listesini ve düzenlemeler için taslak önerilerini en geç üç ay içinde Genel Sekreterliğe sunarlar. Bu konular, Genel Sekreterlik tarafından hükümet genel sekreteriyle birlikte ve görüş ayrılıkları çıkarsa bakanlıklarası toplantılarla (gerekli durumda Devlet Şurasının görüşü de alındıktan sonra) kesinleştirilir.

## **VIII. ÖZELLEŞTİRME**

Özelleştirme, kamu işletmelerinin özel sektöre satış ve benzeri yöntemleri ile devrini ve kamu hizmeti alanlarının piyasaya açılmasını ifade etmektedir.

Fransa'da 1986 yılında özelleştirmeler başladığında, I. Dünya Savaşı ertesinden itibaren çeşitli dönemlerde gerçekleştirilmiş millileştirmeler ile büyümüş bir kamu (iktisadi) sektörü söz konusuydu.

Özelleştirmelerde, ilk hedef, millileştirmeler ve kamu girişimleri aracılığıyla oluşan kamu iktisadi sektörünün tasfiyesi olmuştur. İlk olarak, I. Dünya Savaşı ertesinde, iflas eden büyük girişimler ve Alman işgali geçiren bölgelerdeki işletmeler millileştirilmişti. Büyük Buhran döneminde, iflas durumunda olan küçük şirketler birleştirilerek Fransız ulusal hava yolu şirketi Air France kurulmuş (1935); II. Dünya Savaşı ertesinde, işgalden kurtuluş (Libération) sonra büyük çaplı millileştirmeye gidilmişti. Kömür madenleri, Renault fabrikaları, havacılık sektörü, enerji, hava ve deniz taşımacılığı, kredi kuruluşları ve 34 sigorta şirketi millileştirilmişti. 1946-1981 döneminde millileştirme yapılmamış olmakla birlikte, yeni kamu girişimleri ve kamu iştirakleri oluşturulmuştur. 1982 yılında, 11 Şubat tarihli Yasayla 5 sanayi kuruluşu, 39 banka ve 2 finans kurumu millileştirilmiştir. 1983 yılı itibarıyla kamu sektörü 3000 teşebbüsü ve 1,9 milyon çalışanı kapsamaktaydı.<sup>87</sup>

1986 yılında başlayan özelleştirme için üç aşamadan söz edilebilir.

1986-1988 yılları arasındaki birinci dalgada, özelleştirme, hükümet programının temelinde yer almıştır. Çıkarılan 2 Temmuz 1986 tarihli Yasa ile 6 Ağustos 1986 tarihli Yasa, 65 kuruluşun özelleştirilmesini öngörmekteydi. Ancak, Ekim 1987 borsa krizi ile 1988 iktidar değişikliği özelleştirmelerin sınırlı kalmasına yol açmıştır. Bu dalgada, 12 kamu şirketi, 41 banka ve finans kuruluşu ile 13 sigorta şirketi özelleştirilmiştir. 1988-1993 “ne ... ne ...” dönemi olarak nitelendirilebilir. Mitterand’ın sol çoğunluğunun “ne ... ne ...” politikası (ne yeni devletleştirme ne de özelleştirme) çerçevesinde toptan satış şeklindeki özelleştirmeye ara verilmiştir. Bununla birlikte, kamu girişimlerinin finansal genişleme ihtiyaçlarını karşılamak üzere, yüzden fazla kuruluştaki kamu hisselerinin bir kısmı satılarak, özel sermaye girişi sağlanmıştır<sup>88</sup> (kamuya nefes aldırma politikası [*respiration du secteur public*]<sup>89</sup>). Seçimlerde sağın çoğunluğu kazanarak hükümeti oluşturması üzerine, 1993-1995 dönemi, ikinci özelleştirme dalgasının yaşandığı dönem olmuştur. 28 Nisan 1993 tarihli Yasa, 21’den fazla kamu teşebbüsünü, rekabetçi nitelikteki kamu teşebbüslerinin hemen hemen tümünü kapsamaktaydı.<sup>90</sup> Böylece, bu dönemde, 280 000 kamu çalışanını kapsayan özelleştirmeler yapılmış; 106 milyar Frank net gelir sağlanmıştır. Üçüncü özelleştirme dalgası, Sosyalist Başbakan Jospin döneminde yaşanmıştır. Haziran 1997’de iktidara gelen Jospin 2002 yılına kadar, kendisinden önceki iki sağ iktidarın (Balladur ve Juppé iktidarlarının) toplamından daha fazla özelleştirme gerçekleştirmiştir. Thomson Multimédia, Air France ve France Télécom gibi “dinozor” sayılanlar da dahil, birçok kamu girişimi kurumlar kısmen veya tamamen özelleştirilmiş, 175 milyar frank gelir sağlanmıştır.<sup>91</sup>

Fransa’da özelleştirme yöntemleri, 6 Ağustos 1986 sayılı Yasada düzenlenmiştir. Daha sonra çıkarılan yasalar da bu Yasadaki yöntemlere atıf yapmaktadır. Hangi kuruluşların özelleştirileceği yasa çıkarılarak listelenmektedir. Yani özelleştirme konusunda yetki yasama organındadır. Bu listedekilerin özelleştirilmesinin gerçekleştirilmesi kararname konusudur.<sup>92</sup> Her özelleştirmede hangi yöntemlerin kullanılacağı kararnamelerle belirlenmektedir. Satış bedelleri, Özelleştirme Komisyonu’nun (beş yıl süreyle, kararnameyle atanan yedi kişiden oluşmaktadır) görüşü alındıktan sonra bakanlıklar tarafından kararname ile belirlenmektedir.<sup>93</sup>

Özelleştirilen kamu teşebbüsleri anonim şirket statüsü kazanmaktadır. Bununla birlikte, özelleştirilen bu şirketlerin, diğer özel şirketlerden farklı olduğu kabul edilmektedir. Devlet, özellikle ulusal çıkarlar gerektirdiğinde sahip olabileceği altın hisse uygulamasıyla, şirketin yönetim stratejisinin belirlenmesinde etkili olmaktadır.<sup>94</sup> Özelleştirilen girişimler üzerinde, zayıf da olsa devletin belirleyiciliği sürmektedir.

<sup>87</sup> Jérôme Letier, *Les privatisations en France*, <http://www.chez.com/bibelec/publications/eco/privatfrance.htm>

<sup>88</sup> Jérôme Letier, *Les privatisations en France*.

<sup>89</sup> Jean-Michel de Forges, *Les institutions administratives françaises*, PUF, 1989, s. 295.

<sup>90</sup> René Chapus, *Droit Administratif Général*, s. 345.

<sup>91</sup> *Time* Dergisinden aktaran, <http://www.courrierinternational.com/dossiers/geo/time/time01.htm>; Fransa’nın eski maliye bakanlarından Dominique Strauss-Kahn Uluslararası Para Fonu IMF’nin başkanlığına seçilmesi Fransız sosyalistlerin, yeni sağ programlara uzak olmadığının göstergelerinden biri olarak değerlendirilebilir. Dominique Strauss-Kahn, Fransa’da Sosyalist Lionel Jospin’in başbakanlığı sırasında 1997-99 yılları arasında maliye bakanlığı yaptı; ülkenin Avrupa para birimi Euro’ya geçmesinde önemli rol oynadı (BBC- Türkçe, 29 Eylül 2007).

<sup>92</sup> Alain-Serge Mescheriakoff, *Droit public économique*, 2.B, Paris, PUF, 1996, s. 237.

<sup>93</sup> René Chapus, *Droit Administratif Général*, s. 346.

<sup>94</sup> René Chapus, *Droit Administratif Général*, s. 347.

Özelleştirmeler yeni biçimler alabiliyor. Örneğin, kamu ortaklığı olan Gaz de France ile özel enerji şirketi Suez'in, 18 ay süren görüşmelerden sonra Eylül 2007'de birleşerek dünyanın en büyük enerji şirketlerinden birini oluşturması sendikalar tarafından özelleştirme olarak değerlendiriliyor ve iş kayıplarının yaşanacağı gerekçesiyle eleştiriliyor (BBC- Türkçe, 3 Eylül 2007).

İlk özelleştirme dalgası sırasında çıkarılan yasalara ilişkin olarak Anayasa Konseyi'nin verdiği kararlar, anayasa değişikliği yapılmadan özelleştirilmesi mümkün olmayan kamu hizmetlerinin bulunduğu sonucuna varmıştır. Fransız kamu hukuku öğretisi, bu kararlardan yola çıkarak "*anayasal kamu hizmetleri*" kategorisini geliştirmiştir.

Fransız Anayasa Konseyi, 25-26 Haziran 1986 tarih ve 207 sayılı söz konusu kararında, "*gerekliliği anayasal değerde ilke ve kurallardan kaynaklanan ulusal kamu hizmetleri*" kavramına başvurmuştur. Daha sonra, iki kararda daha aynı kavram kullanılmıştır (18 Eylül 1986 tarih ve 217 sayılı kararında "*anayasal nitelikteki düzenlemelerde temelini bulan kamu hizmeti*"; 7 Ocak 1988 tarih ve 232 sayılı kararında "*Anayasa tarafından gerekli kılınan (exigé) kamu hizmeti*").<sup>95</sup>

207 sayılı Karar, özelleştirme yasasına ilişkindir. Yasa, bir liste vererek hükümet tarafından özelleştirilecek kamu hizmetlerini belirlemiştir. Anayasa Konseyi'ne göre, "*anayasal değerdeki ilke ve kurallardan kaynaklanan belirli ulusal kamu hizmetleri*" ve "*varlığı ve işleyişi Anayasaca zorunlu kılınan kamu hizmetleri*" devletin egemenliğinden (*maîtrise*) çıkarılarak özel sektöre devredilemez. Koyduğu ilkeleri somut olaya uygulayan Anayasa Konseyi, incelediği özelleştirme yasası kapsamında bu tür bir hizmetin bulunmadığı sonucuna varmıştır.

Anayasal kamu hizmetlerini, diğerlerinden ayıran en temel özellik, Anayasa Konseyi'nin içtihadının sonucuna göre, özelleştirilememeleri, özel kesime devredilememeleridir. 25-26 Haziran 1986 tarihli kararın 53. paragrafına göre, "*kimi ulusal kamu hizmetlerinin gerekliği anayasal değerde ilke ve kurallardan kaynaklanabilir; ulusal kamu hizmeti olarak kurulması gereken diğer faaliyetlerin belirlenmesi, duruma göre, yasakoyucunun veya yürütme organının takdirindedir; buna göre, Anayasa zorunlu kılmadan bir faaliyetin yasakoyucu tarafından kamu hizmeti olarak kurulmuş olması bu faaliyetin özel kesime devrine engel olmaz.*"<sup>96</sup> Karardan, anayasal değerde ilke ve kurallardan kaynaklanan kamu hizmetlerinin, anayasa değişikliği yapılmadan özel kesime devredilemeyeceği sonucu çıkmaktadır.

Kararda özel kesime devredilemeyecek anayasal kamu hizmetleri kategorisi yaratılmış olmakla birlikte, bunun kapsamı belirlenmemiştir. Ne mevzuatta ne de içtihatla nelerin anayasal kamu hizmeti olduğuna ilişkin bir belirleme bulunmaktadır. Ancak ilgili kararların ilkinde, nelerin anayasal kamu hizmeti olmadığına ilişkin bir sonuç bulunmaktadır. Nitekim inceleme konusu yasanın listesinde özelleştirme kapsamına alınan, çoğu bankacılık ve sigorta sektöründe faaliyet gösteren 65 kuruluşun gördüğü hizmetlerin "*anayasa tarafından zorunlu kılınmış hizmetlerden olmadığına*" karar verilmiştir (karar paragraf 54). Buradan, genel sınai veya ticari kamu hizmetlerinin kapsam dışında olduğu, anayasal kamu hizmetleri kategorisinin esas olarak, klasik (idari) kamu hizmetleriyle ilgili olduğu sonucuna varılabilir.

Fransız öğretisinde anayasal kamu hizmetlerinin iki kaynağı olduğu savunulmaktadır: Ulusal egemenliğin kullanıldığı kamu hizmetleri ve Anayasa'daki isteme hakları (iktisadi ve sosyal haklar, *droit créances*).<sup>97</sup> Özellikle devletin egemenlik yetkisini kullanmasının aracı olan, ulusal savunma, dış ilişkiler, adalet ve iç güvenlik birinci kapsamdadır. Ayrıca kararda, Fransız Anayasası'na dahil olan 1946 Anayasası başlangıcının 9. paragrafından yer alan "*işletilmesi milli bir kamu hizmeti ya da fiili bir tekel niteliğinde olan ya da bu niteliği kazanan işletmeler ve mallar toplumsal mülkiyet konusu olur*" hükmü de kullanıldığından, kimi yazarlara göre, eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik de anayasal kamu hizmetleri kapsamında değerlendirilmelidir.<sup>98</sup>

<sup>95</sup>Bkz. Pierre Espuglas, "A propos de la décision du Conseil constitutionnel du 23 juillet 1996, Les telecommunications: un nouveau service public constitutionnel", *Revue Administratif*, Sayı 293, 1996, s. 510.

<sup>96</sup> Karar metni için bkz., Philip Favoreu, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 8.B., Paris, Dalloz, 1995, s. 647.

<sup>97</sup> Pierre Espuglas, *Conseil constitutionnel et service public*, Paris LGDJ 1994, s. 25.

<sup>98</sup> Morand-Deville, *cours de Droit Administratif*, 6.B., Paris, Montchrestien, 1999, s. 480.

## IX. 2003 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ: ÖZEKSİZLEŞTİRİLMİŞ CUMHURİYET

2003 yılında Fransa, uzun yıllardır sürdürdüğü idarenin özeksizleştirilmesi uygulamalarında yeni bir aşamaya geçti. Devletin örgütlenmesine ilişkin Anayasa hükümlerinde köklü değişiklikler gerçekleştirdi.

Fransa’da 1972 yılında bölge yönetimi kurulmuş,<sup>99</sup> 1982 yılında da belediyelerin, illerin ve bölgelerin hak ve özgürlüklerine ilişkin yasanın<sup>100</sup> çıkarılmasıyla güçlü bir özeksizleştirim eğilimine girilmişti.<sup>101</sup> 1982 yılından, Anayasa değişikliğinin gerçekleştirildiği 2003 yılına kadar çeşitli yasalar ile yerel yönetim birimlerine önemli yetki ve görevler aktarıldı.<sup>102</sup> 2003 yılında ise, yerelleşmenin gelmiş olduğu aşama, anayasa karşısında yasal düzenlemelerle hayata geçirilmesi imkansız bir hal aldığından anayasa değişikliğine gidilerek Fransız Anayasası’nın toplam on maddesi değiştirilmiştir (madde 1, 7, 13, 34, 37, 39, 60, 72, 73 ve 74).<sup>103</sup> Daha sonra aynı yıl içinde, Anayasa’da yapılmış olan düzenlemelerin gerektirdiği yasalar (*organik yasalar*) çıkarılmaya ve yasa tasarıları Parlamento’ya sunulmaya başlanmıştır. Bu çerçevede çıkarılan ilk iki *organik yasa*, yerel referandumu (karar alıcı etkisi vardır)<sup>104</sup> ve ülkesel yönetimlere (*collectivités territoriales*) tanınan *deneme yetkisini*<sup>105</sup> düzenlemektedir. (Örneğin 2007 Yılı Bütçe Yasası ve 21 Ağustos 2007 tarihli Çalışma, İş ve Alım Gücünü Destekleme Yasası ile ülkesel yönetimlere bu kapsamda deneme yetkisi verilmiş, 28 Eylül 2007 tarihli bir kararname ile Aktif Dayanışma Geliri uygulaması için deneme yetkisi tanınan ülkesel yönetimlerin listesi yayımlanmıştır.)

Yerel yönetimlerin görevlerine ilişkin hazırlanan bir yasa tasarısı da Senato’da kabul edilmiş, yazımızın hazırlandığı tarih itibarıyla, Millet Meclisi’nde görüşülmeyi beklemektedir. Anayasa değişikliğine uygun olarak hazırlanan ve Senato’da kabul edilen ve Meclis’te görüşülmeyi bekleyen “Yerel Sorumluluklara İlişkin Yasa Tasarısı (projet de loi relatif aux responsabilités locales), kabul edilirse 1 Ocak 2005 tarihinden itibaren yürürlüğe girecektir. İçişler Bakanlığının verdiği bilgiye göre, Yasa, 11 ila 13 milyar Euro’luk bir mali devri öngörmektedir. Yasa ile yapılacak görev dağıtımı da 130 bini aşkın memuru ilgilendirmektedir.<sup>106</sup> Bakanlığa göre, bu yasa ile devlet, güvenlik, adalet, istihdam, eğitim, maliye, kamu sağlığı, bölgeler arası denge, acil durum müdahaleleri ve ulusal ölçekte araç-gereç yapılanmasına ihtiyaç duyulan işler gibi temel işlevlerine yeniden odaklandırılacaktır. Bunun dışındaki alanlar için devlet, sadece önceden kuralları koyan ve sonradan da bunların uygulanmasını denetleyen ve değerlendiren bir rol üstlenecektir.<sup>107</sup>

\*\*\*

Özeksizleşmede yeni bir aşamaya geçilmesi, Fransa’da sağcı Raffarin Hükümeti’nin siyasal programının temel ayaklarından birini oluşturmaktadır. Raffarin’in, 3 Temmuz 2002 tarihli siyasi bildirgesinde, “tekçi ve özeksizleştirilmiş *yakın Cumhuriyetin* inşa edilmesi” hedefi yer almıştı.<sup>108</sup> Raffarin’in “yakın Cumhuriyet (*une République des proximités*)”i hedefleyen programında, Cumhuriyet örgütlenmesinin özeksizleştirilmesi, ülkesel yönetimlere tanınan sorumluluğun artırılması, doğrudan yerel demokrasi ilkelerinin benimsenmesi ve denizaşırı toplulukların statülerinin

<sup>75</sup> Loi n°72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions;

Bu düzenlemeden önce ise, belediye ve illerin birlik kurabilmesine olanak tanıyan yasa çıkarılmıştır. Loi n°71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes.

<sup>100</sup> Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

<sup>101</sup> Özeksizleştirim aşamalarının kronolojik özeti için bkz.

[http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier\\_actualite/decentralisation/chrono.shtml](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier_actualite/decentralisation/chrono.shtml) (3.11.2003).

<sup>102</sup> Esas olarak 22 yasa ve yasa değişikliği sayılmaktadır. Bu yasal düzenlemelerin dökümü ve metinleri için bkz. <http://www.senat.fr/doslegman/decentralisation.html> (24.2.2004).

<sup>103</sup> Anayasa değişikliğinin metni için bkz.

<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=JUSX0200146L> (24.2.2004).

<sup>104</sup> Loi Organique n° 2003-705 du 1er août 2003 Relative au référendum local.

<sup>105</sup> Loi Organique n° 2003-704 du 1er août 2003 relative à l’expérimentation par les collectivités territoriales.

<sup>106</sup> [http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/c8\\_decentralisation/c82\\_lois/Projet\\_de\\_loi\\_relative\\_a\\_la\\_decentralisation](http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/c8_decentralisation/c82_lois/Projet_de_loi_relative_a_la_decentralisation) (6.11.2003).

<sup>107</sup> Fransa’da devlet idaresi, bölge, il ve belediye (ve birliklerin) yeni görev dağılımına ilişkin özet çizelge için bkz. <http://www.liberteslocales.gouv.fr> (27.2.2004).

<sup>108</sup> <http://www.premier-ministre.gouv.fr/> (4.11.2003)

düzenlenmesi yer almaktadır.<sup>109</sup> Özeksizleştirilmiş Cumhuriyeti öngören değişikliklerin, genel bir devlet reformu ile birlikte düşünülmesi gerektiği belirtilmektedir.<sup>110</sup> Başbakanın açıklamasına göre, özeksizleştirim, esas işlevlerine, yani egemenlik hizmetlerine yoğunlaşmış daha etkin bir devlet yaratmayı amaçlamaktadır.

Anayasa değişikliği bu program için ikili işlev görmektedir. Birincisi, yerel birimlerin yetkileri anayasal statüye kavuşturulmuş ve böylelikle yasakoyucu karşısında güvenceye alınmıştır. İkincisi, ulaşılmak istenilen yeni yerelleşme düzeyinin anayasaya aykırılık riski anayasa değiştirilerek giderilmiştir.

Yerelleşme konusundaki Fransız Anayasa değişikliklerinin tanıtılması ve yasa değişiklikleri konusunda kısaca bilgi verilmesinin, ülkemizdeki tartışmaları, mülki örgütlenme bakımından benzerlikler taşıyan bir yapının evrimine ilişkin verileriyle zenginleştireceğini düşünüyoruz.

\*\*\*

Anayasa değişikliği tasarısı, 11 Aralık 2002 tarihinde Millet Meclisi'nce kabul edilmiş; 17 Mart 2003 tarihinde Kongre'ye (Millet Meclisi ve Senato'nun ortak toplantısına) sunulmuş ve 278'e karşı 584 oyla kabul edilmiştir. Kanun 28 Mart 2003'te yayımlanmıştır.

Anayasa'nın toplam on maddesini ilgilendiren bu değişikliklerin madde madde aktarılması, ayrıntıları, uzunluğu ve bir kısmının konumuzla dolaylı ilgisi nedeniyle gereksizdir. Burada yalnızca, Anayasa değişikliği ile düzenlenen konular özetlenecek ve sınırlı olarak da madde metinlerinin çevirisine yer verilecektir.

Bu değişikliğin anahatlarına göre, Cumhuriyet'in örgütlenmesi özeksizleştirilmiş; özeksizleştirmeye ilişkin yasa tasarılarının ilk olarak Senato'da görüşüleceği öngörülmüş; "yerel yönetimler, kendi ölçeklerinde daha iyi hayata geçirebilecek yetkilerin kullanımı için tüm kararları almak görevine sahiptir" denilerek *subsidiarité* (*yetkide yakınlık ilkesi*) ilkesi ismi konulmadan düzenlenmiş; yerel yönetimlere *deneme yetkisi* tanınmış; yerel mali özerklik artırılmış; yerel meclislerin gündemini dilekçe ile değiştirebilme ve yerel referandum düzenleme yetkileri getirilmiştir.

\*\*\*

Değiştirilen hükümlere biraz daha yakından bakılması yararlı olacaktır.

Fransa'nın yönetim biçimini belirleyen ve bunun niteliklerine sayan 1. maddeye yeni bir nitelik eklenmiştir: "*Fransa, bölünmez, laik, demokratik ve sosyal bir Cumhuriyettir. Köken, ırk, veya din ayrımı gözetmeksizin tüm vatandaşlarının yasa önünde eşitliğini güvenceye alır. Tüm inançlara saygı gösterir. Örgütlenmesi özeksizleştirilmiştir.*"

"Yerel yönetimler" teriminin yerine, merkez-yerel ikiliğini kaldırarak şekilde "ülkesel yönetimler" terimi getirilmiştir. Parlamento'nun kanun koyabileceği alanı düzenleyen 34. maddenin, "*kanun, yerel yönetimlerin serbestçe yönetimi, yetkileri ve kaynakları konusunda temel ilkeleri belirler*" hükmündeki "yerel yönetimler (*collectivités locales*)" terimi, "ülkesel yönetimler (*collectivités territoriales*)" olarak değiştirilmiştir.

Ülkesel yönetimler (*collectivités territoriales*), yürütme organından sonra yasama alanına ortak olan aktörlerden biri haline getirilmiştir. Yasanın alanını sınırladıktan sonra, kalan alanları düzenleme yetkisine terk eden 37. maddeye, yeni bir sınırlama daha eklenmiştir. "*Yasa ve düzenleyici işlem, sınırlı bir konu ve süre için, deneme nitelikli hükümler getirebilir.*" Bununla uyumlu olarak, değiştirilen 72. maddenin IV. fıkrasına göre, "*organik yasada belirlenmiş koşullarla ve temel hak ve hürriyetler söz konusu olmadığı sürece, ülkesel yönetimler (collectivités territoriales) ve birlikleri, yasa veya düzenleyici işlemin yetki vermesi üzerine, deneme amacıyla belirli bir konu ve sürede, yetkilerini düzenleyen yasaların ve düzenleyici işlemlerin dışına çıkabilirler.*"

Bölge yönetimi, Anayasa'ya girmiştir. Ülkesel yönetimleri (*collectivités territoriales*) düzenleyen 72. madde değiştirilerek *belediyeler, iller ve özel statülü topraklara ek olarak bölgeler* de ülkesel yönetimler arasına alınmıştır. Böylece, 1982 yılında yasa ile kurulan bölge yönetimi anayasal güvenceye kavuşturulmuştur.

<sup>109</sup> A.k.

<sup>110</sup> <http://www.premier-ministre.gouv.fr/> (4.11.2003).

Yeni 72. maddede, “yerel yönetimler, kendi ölçeklerinde daha iyi hayata geçirebilecek yetkilerin kullanımı için tüm kararları almak görevine sahiptir” denilerek yetkide yakınlık (*subsidiarité*) ilkesi ismi konulmadan düzenlenmiştir.

Yeni eklenen 72-I maddesiyle, yerel seçmenlere ülkesel yönetimlerin (*collectivités territoriales*) karar organlarının gündemine girmek üzere dilekçe verme hakkı tanınmıştır. Ayrıca, ülkesel yönetimlere, kararları için yerel halkoyuna başvurma yetkisi verilmiştir. Bu yola ilk olarak Adanın yeni statüsü konusunda Korsika’da başvurulmuştur. Tek bir *ülkesel yönetim* olarak kabul ederek Adaya yeni bir statü tanıyan öneri, 6 Temmuz 2003 tarihli yerel halkoylaması ile reddedilmiştir (Korsika’nın bağımsızlığını savunanlar öneriyi desteklememişlerdir).

Bir diğer yeni madde olan 72-2 ise *ülkesel yönetimlerin* mali özerkliklerini güvenceye almayı amaçlamaktadır. Madde, *ülkesel yönetimler*, yasalarla belirlenmiş koşullarda serbestçe kullanabilecekleri kaynaklardan yararlanırlar hükmünü getirmiştir. Her tür mali yükümlülüğün kısmi veya tam pay alabilecekleri öngörülmektedir. Madde 72-2’ye göre, yasa *ülkesel yönetimlere*, belirlenmiş sınırlar içinde matrah ve oran saptama yetkisi verebilir. Mali gelirler ve diğer kaynakların *ülkesel yönetimlerin* toplam kaynakları içinde ağırlık taşıyacağı belirtilmiş; bu kuralın nasıl hayata geçirileceğinin çıkarılacak organik yasa ile düzenleneceği öngörülmüştür.<sup>111</sup> Devlet ile *ülkesel yönetimler* arasındaki tüm yetki aktarımlarına, devlet tarafından aktarılan hizmetler için harcanmakta olanlara eşit kaynak aktarımları eşlik edecektir. Maddeye göre, *ülkesel yönetimlerin* harcamalarını artıran tüm yeni yetkilere veya yetki genişlemelerine yasayla belirlenen kaynaklar eşlik eder. *Ülkesel yönetimler* arasında eşitliği sağlamaya yönelik *eşitleme* (*péréquation*) önlemleri yasayla belirlenir.

Anayasa’nın değiştirilen diğer hükümleri denizaşırı toprakları ve idareleri düzenlemektedir.

\*\*\*

Anayasa değişikliği ile eklenen “Cumhuriyet’in örgütlenmesi özeksizleştirilmiştir” hükmünün, devletin bütünlüğünü (*l’unité de la République*) tehdit edip etmediği tartışılmıştır.

Değişikliğin gerekçesinde, “özeksizleştirim, ulusun birliğini tartışma konusu etmeden demokratik hayatı zenginleştirir ve vatandaşların yasa karşısında eşitliği ilkesinin daha somut biçimde hayata geçirilmesine katkı sağlar” denilmektedir.<sup>112</sup>

Regourd’a göre, 1. maddede yapılan değişiklik sembolik ve izhari bir değer taşımaktadır. Ancak bunu, yetkide yakınlık, deneme yetkisi ve *ülkesel yönetimlere* tanınan özerk düzenleme yetkisi ile birlikte düşündüğümüzde, Cumhuriyetin bütünlüğü ilkesinin olası tartışmasını besleyebilecektir.<sup>113</sup> Regourd’a göre, Devrimden devralınan ve ülke bütününe belli ölçüde eşitlenmesine dayanan siyasal-idari örgütlenmenin niteliğinin değiştirilmesidir söz konusu olan.

Anayasa’nın birinci maddesine eklenen “Cumhuriyetin örgütlenmesi özeksizleştirilmiştir” hükmünün “hukuki niteliğinin zayıf”<sup>114</sup> olduğu yaygın bir kanıdır. Faure’a göre, bu değişiklik “sloganlardan yasa yapıldığı izlenimi” doğurmaktadır.<sup>115</sup> Bu görüşü savunanlara göre, hükmün hukuki niteliğinin zayıf olması nedeniyle, Anayasa Konseyi önünde yasalar değerlendirilirken, *ülkesel yönetimlerin* bu Anayasa hükmünden kendi lehlerinde dayanaklar üretmeleri kolay olmayacaktır.

Gavroy, bu hükmün Anayasaya girmesinin, özeksizleştirmenin geri dönülemeyecek bir süreç olduğunu gösterdiği görüşündedir.<sup>116</sup>

<sup>111</sup> Fransız Cumhurbaşkanı’nın 22 Ekim 2003 tarihinde, bakanlar kuruluna başkanlık ettikten sonra yaptığı açıklamada, ülkesel yönetimler için gerekli olan kaynağın sağlanmasını güvenceye alan bir yasanın [Ülkesel Yönetimlerin Mali Özerkliğine İlişkin Yasa (Autonomie financière des collectivités territoriales)] Meclis’e sunulduğu açıklanmıştır. Bu yasa tasarısında ülkesel yönetimlerin kaynakları “yerel vergiler ve ulusal vergilerden ayrılan paylar dahil her türlü mali yükümlülükler, verilen hizmet karşılığı alınan paralar, taşınmazlardan elde edilen gelirler, kentsel katılma payları, mali ürünler, bağışlar ve vasiyetler” olarak belirlenmiştir. <http://www.premier-ministre.gouv.fr/> (6.11.2003).

<sup>112</sup> <http://www.premier-ministre.gouv.fr/> (4.11.2003).

<sup>113</sup> “Questions à Serge Regourd”,

[http://www.vie-publique.fr/dossier\\_polpublic/decentralisation/lois\\_decentralisation/questions.shtml](http://www.vie-publique.fr/dossier_polpublic/decentralisation/lois_decentralisation/questions.shtml) (23.02.2004).

<sup>114</sup> Bertrand Faure, “Réforme constitutionnel et décentralisation: des slogans font loi”, *Revue Droit Public*, Sayı 1, 2003, s. 120.

<sup>115</sup> B. Faure, “Réforme constitutionnel et décentralisation: des slogans font loi”, s. 120.

<sup>116</sup> Jacques Gavroy, “Le projet de loi constitutionnelle relatif à l’organisation décentralisée de la République”, in *Regards sur l’actualité: Décentralisation*, Sayı 286, Eylül 2002, La documentation Française, s. 6.



Brisson ise kullanılan anlatımın iyi seçilemediğini ileri sürmektedir.<sup>117</sup> Maddenin yeni yazımı, Cumhuriyetin tüm kurumlarının özeksizleştirildiği anlamına mı gelecektir? Sorun, devlet teriminin hukuki kullanımından kaynaklanmaktadır. Devlet terimi, yönetsel örgütlenmeyi anlatılırken devlet tüzelkişiliği ve diğer kamu tüzelkişiliklerinden sadece birincisini işaretlemektedir. Maddede de bu anlamda kullanılmıştır. Yoksa yasaması, yargısı ve idaresi ile tüm devlet örgütlenmesi kastedilmemiştir. Bu nedenle, Brisson’a göre maddenin “*Fransa bir cumhuriyettir ... idari örgütlenmesi özeksizleştirilmiştir*” şeklinde yazılması daha belirgin olabilirdi.

Brisson’a göre bu değişiklik, özeksizleştirme, artık Anayasal bir örgütlenme ilkesine dönüşmüştür. Böylece artık yerel yönetimler de aynı merkezi yönetim gibi, sadece yerel ihtiyaçları değil, genel olarak kamu yararını sağlama işlevini üstlenmektedir.<sup>118</sup> Merkezi idarenin kamu yararının taşıyıcısı olma tekeli dağılmaktadır.

\*\*\*

Temel kopuş noktalarından biri *ülkesel yönetimlere* tanınan *deneme yetkisi*dir. Bu yetki ile, *ülkesel yönetimler* deneme süresi boyunca, kendilerine özgü bir hukuksal yapı oluşturabileceklerdir.<sup>119</sup> Regourd’a göre Devrimden miras kalan ve belirli bir mülki tekbiçimliliği ifade eden siyasal-idari yapıdan kopulmaktadır. Kopuşun temel noktası, *ülkesel yönetimlere* tanınan deneme yetkisi. Böylece ülkenin belli yerlerinde farklı hukuki rejimler uygulanabilecektir. Ülkesel örgütlenmede, belli bir bölgeci anlayış ortaya çıkmaktadır.

Deneme yetkisi gerçekte *ülkesel yönetimlere* yasa yapma imkanı vermektedir. Yasanın belirlediği bir konuda, belli bir süreyle yasalara ve yasa altı düzenlemelere bağlı kalmamak, yasa yapmak anlamına gelir (Bunun sınırlarının yasa ile belirlenmiş olması savımızı değiştirecek nitelikte değildir). Nitekim bu yetki *ülkesel yönetimlere* ilişkin bölümde düzenlenmekle kalınmamış; Parlamento’nun yasama alanına ilişkin madde de değişikliğe uğratılmıştır. 1958 Anayasası, Parlamento’nun yasama alanını sınırlamış, yürütme organını bu yetkiye ortak etmişti, hatta bununla da yetinmemiş, sınırlı yasama alanında da, yasal yetkilendirmeye yürütmenin kanun hükmünde kararname çıkarabileceğini kabul etmişti. Yeni düzenleme ile yasama alanına *ülkesel yönetimler* de ortak olarak girmektedir.

İdarenin bütünlüğü ilkesi, organik olarak dağılmamayı anlattığı gibi idarenin bütününde hukuki rejim açısından tekbiçimliliği de ifade eder. Uygulamaya konulacak *deneme yetkisi*, aynı kategoride yer alan (bölge, il, belediye) örgütlenme birimlerinin aynı yetkilere, aynı örgütlenme ve işleyiş tarzına sahip olmalarını ifade eden tekbiçimlilik (*uniformité*) ve *bütünlük* (*unité*) ilkelerinden kopuşa yol açacaktır.<sup>120</sup> Yetki aldıkları alanlar farklı olabileceği gibi, deneme süresi boyunca yetki alan *ülkesel yönetimler* hizmetin hukuki rejimini istedikleri gibi belirleyebileceklerdir.

Doat’ya göre, deneme yetkisinin tanınmasıyla “yasallık ilkesi” özeksizleştirilmemiş olmakla birlikte, *ülkesel yönetimler* özerk kural koyma yetkisi ile donatılmışlardır. Yasalar artık *ülkesel yönetimler* için aşılma bir sınır değildir.”<sup>121</sup>

1 Ağustos 2003 tarihinde, Ülkesel Yönetimlerin Deneme Yetkisine İlişkin Yasa çıkarılmıştır.<sup>122</sup> Yasada, *ülkesel yönetimlerin*, yasalara ve düzenleyici işlemlere aykırı işlemler yaparak deneme yetkisini kullanması ayrı ayrı düzenlenmiştir. Çıkarılacak yasalarda deneme alanı ve süresi belirtilecek, yasalara karşı deneme yetkisini kullanmak isteyen *ülkesel yönetim birimi*, yetkili organından gerekçeli bir karar çıkaracak ve yöresindeki devlet temsilcisine kararını iletacaktır. Hükümet başvuruları inceleyerek deneme yetkisi kullanabilecek *ülkesel yönetimlerin* listesini yayınlayacaktır. Deneme süresi beş yılı aşamayacaktır. Düzenleme alanında deneme yetkisi kullanılmasındaki yetkilendirme ise, çıkarılacak yasa ile değil de, Fransız Devlet Şurası’nın da görüşü alınarak hazırlanan bir kararname ile yapılacaktır. Deneme süresince, *ülkesel yönetim birimindeki*

<sup>117</sup> Jean-François Brisson, “La France est une République indivisible ... son organisation es décentralisée”, *Revue du Droit Publique*, Sayı 1, 2003, s. 112.

<sup>118</sup> A.k., s. 113.

<sup>119</sup> “Questions à Serge Regourd”,

[http://www.vie-publique.fr/dossier\\_polpublic/decentralisation/ lois\\_decentralisation/questions.shtml](http://www.vie-publique.fr/dossier_polpublic/decentralisation/ lois_decentralisation/questions.shtml) (23.02.2004).

<sup>120</sup> “Questions à Serge Regourd”.

<sup>121</sup> Mathieu Doat, “Vers une conception a-centralisée de l’organisation de la France”, *Revue du Droit Public*, Sayı 1, 2003, s. 116.

<sup>122</sup> Loi organique n.2003-704 du 1er août 2003 relative à l’expérimentation par les collectivités territoriales.

devlet temsilcisi (vali), ülkesel yönetimlerin işlemlerine karşı dava açabilir. Mahkeme kararı ile denemeye ilişkin işlemler durdurulabilir.

\*\*\*

Anayasa değişikliği sürecinde bu değişikliğe karşı eleştiriler bulunmakla birlikte toplumsal muhalefet hareketi gelişmemiştir. Değişiklik sürecinde Fransız Devlet Şurası'nın sunduğu olumsuz görüş, basında geniş çapta yer almış, muhalefete de veri üretmiştir.

Yapılacak Anayasa değişikliği, tüm kanun tasarılarında olduğu gibi Fransız Devlet Şurası'na sunulmuş ve Devlet Şurası'ndan olumsuz görüş çıkmıştır (tasarılar ile ilgili görüşler hükümet için bağlayıcı değildir). Devlet Şurası'nın görüşü yayımlanmamış, ancak basına yansımıştır. Basından saptayabildiğimiz kadarıyla Devlet Şurası, Anayasanın birinci maddesinde yapılmak istenilen değişikliğin kaldırılmasını istemiş, yetkide yakınlık ilkesinin Anayasaya girmesine de karşı çıkmıştır.<sup>123</sup> Özellikle siyasi kamuoyunda yankı uyandıran bu görüş üzerine, Yerel Özgürlük Konusunda Özel Görevli Bakan Patrick Devedjian, Devlet Şurası'nın tasarıların yerindeliğini değil, ancak hukukiliğini inceleyebileceğini, hükümetin tasarısından vazgeçmeyeceğini açıklamıştı.<sup>124</sup>

Anayasa değişikliği getiren yasa, 17 Mart 2003'te Kongre'de (Millet Meclisi ve Senato'nun ortak toplantısında) kabul edildikten sonra 19 Mart'ta, 60 Sosyalist senatör, Anayasa Konseyi'ne başvurmuş; çıkan Yasanın Anayasa'nın 89. maddesindeki "*cumhuriyetçi hükümet biçimi değişiklik konusu yapılamaz*" hükmüne aykırı olduğunu ileri sürmüştür. Başvuruya göre, birinci maddedeki Cumhuriyetin örgütlenmesini özeksizleştiren değişiklik Cumhuriyetin bölünmezliği hükmüne aykırıdır.

Anayasa Konseyi'nin Anayasa değişikliklerini inceleme yetkisi bulunmamaktadır. Nitekim Konsey, 26 Martta verdiği kararlarla, yetkisi olmadığı gerekçesiyle başvuruyu reddetmiştir (Conseil Constitutionnel n°2003-469, 26 mars 2003).<sup>125</sup>

\*\*\*

Yapılmakta olan özeksizleştirmelere yönelik en önemli eleştiriler, işin mali cephesine (bölüşüm ilişkileri de denilebilir) ilişkindir. Hérítier'nin saptamasıyla yetki devrinden söz eden, masrafların devrinden de söz etmiş olur. Yazar, hükümetin aktarılacağı sözünü verdiği kaynakların yeterli olmayacağını, hizmetlerin yürütülebilmesi için gerekli gelirin ağırlıklı olarak yerel vergilerden karşılanacağını savunmaktadır. Ancak, yerel vergilerin yükseltilmesi seçimlerde kötü sonuçlar doğurabileceğinden, Hérítier'e göre, hizmetlerin üretilmesi ve sunulmasında özelleştirme yoluna başvurulacak ve kullanıcılar müşteriye dönüşecektir.<sup>126</sup>

Hükümet yapılan değişikliklerin ve buna bağlı olarak yapılacakların, Fransızların günlük yaşamını kolaylaştıracağını savunmaktadır. Hükümet sözcüsü ve Parlamento ile ilişkilerden sorumlu devlet bakanı tarafından Parlamento'ya sunulan açıklamada<sup>127</sup>, bugüne kadar yapılmış olan özeksizleştirmenin ortaokul ve liselerde, sağlık ve sosyal yardımda, bölgeler arası demiryolu taşımacılığında, Fransızlara sunulan kamu hizmetlerini iyileştirdiğini, özeksizleştirmenin bundan

<sup>123</sup> <http://www.perso.wanadoo.fr/force.ouvriere.77/revue%20de%20presse/1002/111002.htm>

<sup>124</sup> <http://www.europe1.fr/infos/depeche.jsp?idboitier=259791&chaîne=7> (10.11.2003).

<sup>125</sup> Anayasa Konseyinin, anayasa değişikliklerini inceleyebileceği izlenimi veren bir karar bulunmaktadır. Anayasa Konseyi 2 Eylül 1992 tarihli kararında, kurucu iktidarın egemen olduğunu ve istediği anayasa değişikliğini yapabileceğini kabul ederken iki çekinceden söz etmiştir: "Anayasa değişikliği yapılamayacak dönemler (m.7, 16, 89/IV) ve hükümetin cumhuriyetçi biçimi değiştirilemez hükmünü içeren 89/V hükmü". Kurucu iktidarın Anayasa değişikliği yaparken tabi olması gereken bu sınırların, ancak denetlendiği zaman gerçek sınır olabileceği düşünülerek başvuruda bulunulmuştur.

Başvuruyu güdülediği düşünülebiyecek diğer karar da Fransız halkının birliğine ilişkindir. Anayasa Konseyi, 7 Mayıs 1999 tarihinde Budapeşte'de imzalanan Avrupa Bölgesel Diller ve Azınlıklar Şartına ilişkin olarak verdiği 99-412 DC sayı ve 15 Haziran 1999 tarihli kararında, Cumhuriyetin bölünmezliği, yasa önünde eşitlik ve Fransız halkının birliği ilkelerinin, köken, kültür, dil veya din tanımlı gruplara kolektif haklar tanınmasını yasakladığı sonucuna varmıştır.

<sup>126</sup> Marc Hérítier, "Le grand écart", <http://membres.lycos.fr/resoarchives/newpage0.html> (25.2.2004).

<sup>127</sup> Hükümet sözcüsü ve Parlamento ile ilişkilerden sorumlu devlet bakanı François Copé tarafından Parlamento'ya sunulan 13 Ekim 2003 tarihli açıklama.

<http://www.demilly.org/Articles/1281/147D%C3%A9centraVieQuotidienne.doc> (27.2.2004).

sonraki aşamasının da *bölgeleri* ekonomik kalkınmanın ve istihdam yaratılmasının motoru yaparak (özel girişime yardım, mesleki eğitim, istihdam yaratılması için önlemler); *illeri* sosyal dayanışma hizmetlerinin aracı haline getirerek (yaşlılara yardımlar ve işsizlik yardımları); yollar ve altyapının sorumluluğunu yerele devrederek (illerin sorumluluğunda olan 300 000 km yola, 20 000 km daha eklenmektedir); sosyal konutların yapımında çeşitli yerel yönetim birimlerini yetkilendirerek Fransızlara sunulan kamu hizmetlerinin daha da iyileştirileceği belirtilmiştir. Sözcünün kullandığı gerekçelendirme kalıbı (şimdiye kadardaki özeksizleştirme kamu hizmetlerini zaten iyileştirmişti, bundan sonraki daha da iyileştirecek), hükümetin resmi internet sitesinde de kullanılmaktadır.<sup>128</sup>

Fransa'da Anayasa değişikliğine ve özeksizleştirmeye karşı tepkiler, parçalanma tehlikesi bağlamında gelişmemiştir. Ulus-üstü bir yapı (Avrupa Birliği) ile bütünleşme içine giren bir devlette böylesi bir tepkinin gelişmemiş olması yadırgatıcı değildir. Tepkiler daha çok, eşitlik ve bölüşüm kaygılarında odaklanmaktadır. (Jean-Pierre Chevènement'in temsil ettiği Cumhuriyetçi siyasal hareketin eleştirileri arasında parçalanma tehlikesine yönelik argümanlar bulunmaktadır: "Fransa, etnik, dilsel veya dinsel temelli bir topluluk değildir; kader birliğine dayanır. Ortaçağdan beri devleti inşa ederken kendini de ulus olarak inşa eden bir halk söz konusudur. Devrim de bu çizgidedir. Özeksizleşerek ve dizginsiz bir liberalizmi teşvik eden Avrupa bölgecilik arayışlarına uyarak tarihin sabırla oluşturduğu bu yapıyı yıkmaktayız.")<sup>129</sup>

Fransız solunun eleştirisi, ülke ve milletin parçalanması kaygıları üzerine değil, bölüşüm ilişkilerine yöneliktir. Örneğin, sol eğilimli CGT'nin de solunda yer alan SUD sendikasının eğitim kolunun, yapılan anayasa değişikliği ve buna bağlı tasarıların eğitim üzerine etkilerini değerlendiren bülteninde, çözümleme ve eleştiri devletin bölüşüm ilişkileri üzerindeki rolünün değişmesine odaklanmıştır.<sup>130</sup> "Liberal özeksizleştirme: Tektip düşüncenin yeni cenneti" başlıklı yazıda, Türkiye'de sıklıkla kullandığımız dış kaynaklılık eleştirisi de yer almaktadır. Fransa gibi birinci dünyada yer alan bir devletin, "dış güçlerin baskısı" konusunda üçüncü dünya ülkesi ile aynı kaderi paylaşması gerçekten ilginçtir! Sendikaya göre, değişiklik, vergileri azaltma siyasetinin ve Dünya Ticaret Örgütü ile Brüksel'in pazarları açma stratejisinin baskısıyla oluşan, "devletin görevlerinden çekilmesi mantığı" çerçevesinde yer almaktadır. Artan özeksizleştirme devletin, görevlerinin önemli bir kısmını ve büyük bir ücretliler kitlesini yerel yönetimlere devrederek bütçe sorunlarından kurtulmasını sağlayacaktır. Eğitim konusunu değerlendiren sendika, özeksizleştirme sonucunda binalar ve araç gereçlerde yaşanan düzelmeleri kimsenin inkar edemeyeceğini, ama bunun yerel vergi yükünün artması pahasına gerçekleştiğini belirtmektedir (ki bu vergiler artan oranlı olmadığı için toplumsal olarak eşitsiz niteliktedir).

Yerel vergilerin (ya da genel olarak mali yükümlülüklerin) artacağına ilişkin eleştirilere hükümet, yapılan değişiklikleri tanıttıkları yazılarda yanıt vermektedir.<sup>131</sup> Buna göre, devlet ve ülkesel yönetimler tarafından toplam ulusal zenginlikten vergilerle alınan pay aynıdır. Değişecek olan dağılımdır. Devletin aldığı vergi payı azalmakta, ülkesel yönetimlerin payı artmaktadır. Buna karşılık, toplam vergiler aynı kaldığı, fakat alınan hizmetler gelişip kalitesi yükseldiği için Fransızlar kazançlı çıkmışlardır. Hükümete göre (sağ), yerel mali yükümlülüklerde son dönemde yaşanan artış, özeksizleşmenin sonucu olmamıştır. Önceki hükümet (Jospin'in Solcu koalisyonu) doğrudan nakdi yardımları öngören çeşitli sosyal hizmetleri illere devretmiş, ancak buna uygun kaynak aktarımı yapmadığı için illerdeki yerel vergiler 2002'de % 3.4 ve 2003'te de % 3.7 oranında artmıştır. Hükümet önemli bir artış nedeni olarak da, sol hükümetin en önemli icraatı olarak hayata geçirdiği haftalık çalışma süresinin 35 saate indirilmesini göstermektedir. Yerel yönetimler, bu sınırlama nedeniyle aynı işi daha fazla personel çalıştırarak yerine getirmek zorunda kalmış, bu duruma, kamuda gençlerin çalıştırılmasına ilişkin düzenlemeler de eklenince 2002 yılında personel masrafları % 5.9 oranında artmıştır. Hükümet bu aksakların giderileceğini ve Anayasanın 72. maddesinde yapılan değişikliğe uygun olarak ülkesel yönetimlere yeterli kaynak aktarımının yapılacağını; çıkarılacak yasa ile ülkesel

<sup>128</sup> <http://www.liberteslocales.gouv.fr> (27.2.2004).

<sup>129</sup> Marc Héritier, "Le grand ecart".

<sup>130</sup> Bulletin n02, janvier 2003, <http://sudeduc86.free.fr>

<sup>131</sup> Özeksizleştirme yerel vergileri artıracak mı? (La décentralisation va-t-elle faire augmenter les impôts locaux?), <http://www.liberteslocales.gouv.fr> (27.2.2004).

yönetimlere hizmetlere karşı alacakları vergileri belirleme yetkisi verilerek mali özerkliklerinin güvenceye alınacağını belirtmektedir.

\*\*\*

Söz konusu Anayasa değişikliğinin sonuçları üzerine spekülasyon yapmak mümkün. Doat, bu değişikliklerin “devlet olma tarzın”da esaslı bir değişiklik yarattığını düşünmektedir. Doat’ya göre değişiklikler, Fransa’da özeksiz (*a-centralisée*) bir devlet örgütlenmesi yaratmaktadır.<sup>132</sup> Bu değişikliğe kadar yerel yönetimleri yaratan yasa iken, özeksizleştirmenin artık anayasaya girmiş olması, yerel yönetimlere tanınan deneme yetkisi ile yasallık ilkesindeki tekelin sona ermesi; yetkide yakınlık<sup>133</sup> ilkesi ile merkez ile yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümünde astlık üstlük ilişkisinin kalkması ve bölüşümün belirsizleşmesi, devletin diğer kamu idareleri karşısında özgünlüğünü yitirmesi dönüşümün ana eksenini oluşturmaktadır.<sup>134</sup>

Anayasa değişikliğine ilişkin genel değerlendirmemiz, devletin örgütlenmesinde yani kamu hizmetlerinin örgütlenmesinde merkezi idarenin yerel yönetimler karşısında bir özgünlüğünün kalmadığı yolundaydı. Yabancı olduğu bir sistem hakkında böylesine “aşırı” bir yorum yapmam mümkün değildi. Ancak, bir Fransız yazarın da aynı görüşü ileri sürmesi böylesi bir yargının Fransa’da da tartışıldığını göstermiştir. Doat’ya göre, “söz konusu anayasa değişikliğinde basit bir özeksizleştirmeden öte bir özellik bulunmaktadır. Klasik özeksizleştirme sisteminin tamamlandığını, merkezin karmaşık kurumsal örgütlenme içinde eriyen bir yapı haline gelmesiyle ‘herşeyin yerel’ veya daha açıkçası özeksiz (*a-central*) olduğunu söyleyebiliriz.”<sup>135</sup>

Anayasa değişikliğinin taşıdığı hukuksal mantık, idare hukukunun devlet idaresi olarak adlandırdığı ve üstlenilen kamu hizmetlerini yürütmek için asıl görevli saydığı, yerel yönetimler ve kamu kurumları gibi devlet tüzelkişiliğinin dışında kamu tüzelkişiliklerine sahip idari birimlerden ayırdığı örgütlenmenin, devlet adına hizmet üretme ve irade açıklama bakımından diğerlerinden farkının kalmamasını sağlamaktır. Devlet ülke yüzeyinde mal ve hizmet üretmek amacıyla örgütlenirken, artık merkezin taşra teşkilatı ve yerel yönetim olarak aynı coğrafyayı paylaşan iki idari birim olmaktan çıkacaktır. Anayasa’nın birinci maddesi Fransa Cumhuriyeti örgütlenmesinin özeksizleştirilmiş olduğunu belirtmekte, Anayasa’nın 13. başlığı yerel yönetimler olmaktan çıkarılarak *ülkesel yönetimler* olarak değiştirilmektedir. Bu mantığa göre, devlet ve yerel yönetim ayrımı kalkmaktadır. Devlet kendini ülke düzeyinde *ülkesel yönetimler* aracılığıyla örgütlemektedir.

Elbette, idari yapıya baktığımızda Anayasa’da kurulan mantığın bu açıklıkta görülmediğini hatta böylesi bir aşırı yoruma imkan tanımadığını söyleyebiliriz. Fransız devlet idaresi, gerek başkent örgütlenmesiyle ve gerekse taşra örgütlenmesiyle varlığını sürdürmekte ve hâlâ kamu hizmetlerinin yürütülmesinde esas görevi taşımaktadır. Anayasa değişikliklerine uygun olarak çıkarılacak yasalar, devlet idaresinin üstlendiği önemli sayıda kamu hizmetinin sorumluluğunu yerel yönetimlere devredecektir. Evrim seyrinde bir kesinti olmazsa on yıl sonrası Fransa’sının idari yapılanmasını tahmin etmek gerçekten güçtür.

<sup>132</sup> Mathieu Doat, “Vers une conception a-centralisée de l’organisation de la France”, s. 116.

<sup>133</sup> Devlet etkinlikleri için daha uygun bir eylem düzeyi arayışı içinde olunması merkez kavramını izafi hale getirmiştir. Artık yetkilerin dağıtımı basitçe yukarıdan kararlaştırılmayacak, hangi birimin daha uygun olduğu konusunda yapılacak tartışmalar, pazarlıklar ve uyumla belirlenecektir (*A.é.*, s. 117).

<sup>134</sup> *A.é.*, s. 116-117.

<sup>135</sup> *A.é.*, s. 117.

## KAYNAKÇA

- Akıllıoğlu, Tekin, “Hukuku İdare Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 2, 1983.
- Balta, Tahsin Bekir, *İdare Hukukuna Giriş*, TODAİE, Ankara 1970.
- Ben Taleb, Lamia, *Les effectifs de la Fonction Publique n'ont cessé d'augmenter durant ces dix dernières années*, 2003, <http://www.ifrap.org/0-ouvrirlesite/fonction.html>
- Brisson, Jean-François, “La France est une République Indivisible ... son Organisation es Décentralisée”, *Revue du Droit Publique*, Sayı 1, 2003.
- Bulletin n02, janvier 2003, <http://sudeduc86.free.fr>
- Chapus, René, *Droit Administratif Général*, Cilt 2, 12.B., Montchrestien, Paris 1999.
- Chevallier, Jacques, *Science Administrative*, 3.B., PUF, Paris 2002.
- David, René ve John E.C. Brierly, *Major Legal Systems in the World Today: An Introduction to the Comparative Study of Law*, Stevens & Sons, London 1985.
- Doat, Mathieu “Vers une conception a-centralisée de l'organisation de la France”, *Revue du droit Public*, Sayı 1, 2003, s.116
- Durand, Emmanuel Vital, *Les collectivités territoriales en France*, Hachette, Paris 1996.
- Emre, Cahit, *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1997
- Esplugas, *Conseil Constitutionnel et service public*, LGDJ, Paris 1994.
- Espuglas, Pierre, “A Propos de la décision du Conseil constitutionnel du 23 juillet 1996, Les telecommunications: un nouveau service public constitutionnel”, *Revue Administratif*, Sayı 293, 1996.
- Faure, Bertrand, “Réforme constitutionnel et décentralisation: des slogans font loi”, *Revue Droit Public*, Sayı 1, 2003.
- Favoreu, Philip, *Les Grandes Décisions du Conseil Constitutionnel*, 8.B., Dalloz, Paris 1995.
- Gavroy, Jacques, “Le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République”, in *Regards sur l'actualité: Décentralisation*, Sayı 286, Eylül 2002, La documentation Française.
- Héritier, Marc, “Le grand ecart”, <http://membres.lycos.fr/resoarchives/newpage0.html> (25.2.2004).
- Isaac, Guy, *Droit communautaire général*, 7.B., Dalloz, Paris 1999.
- Jan, Pascal, *Institutions administratives*, Litec, Paris 2003
- Kamu Personel Bakanlığı, [http://www.fonction-publique.gouv.fr/fp/emploi-public/trois\\_fp\\_index.htm](http://www.fonction-publique.gouv.fr/fp/emploi-public/trois_fp_index.htm) (1.10.2004).
- Kamu Personel Bakanlığı, *Les chiffres-clés de la fonction publique de L'Etat*, [http://www.fonction-publique.gouv.fr/fp/statistiques/chiffres\\_cles/chiffres\\_cles\\_2003.pdf](http://www.fonction-publique.gouv.fr/fp/statistiques/chiffres_cles/chiffres_cles_2003.pdf), (1.10.2004).
- La France & ses institutions*, Les éditions de l'Ecole Nationale d'Administration, Paris 2000.
- Les structures de l'Etat: voyage au sein de l'appareil administratif*, [http://www.fonction-publique.gouv.fr/reforme/structures/structures\\_index.htm](http://www.fonction-publique.gouv.fr/reforme/structures/structures_index.htm)
- Letier, Jérôme, *Les privatisations en France*, <http://www.chez.com/bibelec/publications/eco/privatfrance.htm>
- Loughlin, John ve Guy B. Peters, “State Traditions, Administrative Reforms and Regionalization”, s. 41-62, *The Political Economy of Regionalism*, Michael Keating & John Loughlin (eds.), Frank Cass, London 1997.
- Mescheriakoff, Alain-Serge, *Droit public economique*, 2.B, Paris, PUF, 1996, s.237.
- Ministre de l'Interieur, *Collectivités locales en chiffres 2002-2003*, [http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/publications/CL\\_en\\_chiffres\\_2002\\_2003/C10.pdf](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/publications/CL_en_chiffres_2002_2003/C10.pdf)
- Morand-Deville, *Cours de droit administratif*, 6.B., Montchrestien, Paris 1999.
- OCDE, *Principaux Indicateurs Economiques*, février 2003. <http://www.oecd.org/FR/statistics/0,,FR-statistics-0-nodirectorate-no-1-no-0-no-no-3,00.html>

Ortaylı, İlber, *Türkiye İdare Tarihi*, TODAİE Yayınları, Ankara 1979.

“Questions à Serge Regourd”,

[http://www.vie-publique.fr/dossier\\_polpublic/decentralisation/lois\\_decentralisation/questions.shtml](http://www.vie-publique.fr/dossier_polpublic/decentralisation/lois_decentralisation/questions.shtml) (23 Şub 2004).

Peters, Guy, *Administrative Traditions*, Aralık 2000, <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/traditions.htm>

The World Bank Group, *World Development Indicators Database*, France Data Profile, April 2002. <http://devdata.worldbank.org/external/CPPProfile.asp?SelectedCountry=FRA&CCODE=FRA&CNAME=France&PTYPE=CP>.

Timur, Taner, *Toplumsal Değişme ve Üniversiteler*, 1.B., İmge Kitabevi, Ankara 2000.

*Yüzyıl Boyunca Danıştay*, Danıştay Matbaası, Ankara 1986.

Zürcher Erik Jan, *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*, 9.B., İletişim Yayınları, İstanbul 2000.